

DUE DATE SLIP**GOVT. COLLEGE, LIBRARY**

KOTA (Raj.)

Students can retain library books only for two weeks at the most.

BORROWER'S No.	DUE DATE	SIGNATURE

संसदीय प्रक्रिया

डॉ. सुभाष काश्यप की कुछ रचनाएँ

हिन्दी में

मूल रचनाएँ

हमारी ससद, ससदीय प्रक्रिया, भारतीय सरकार एवं राजनीति, भारतीय राजनीति के नए मोड़-दम बदल और राज्यों की राजनीति, राजनीतिकोश, जवाहरलाल नेहरू और भारत का संविधान, संविधान की आत्मा, संविधान की कहानी, संवैधानिक विकास और स्वाधीनता संघर्ष, स्वाधीनता संघर्ष, स्वाधीनता आन्दोलन का इतिहास (1857-1947)

सम्पादित

भारतीय राजनीति और राजनीतिक दल, भारत में निर्वाचन, भारत का संविधान—नई चुनौतियाँ, नये उत्तर, राष्ट्र-मण्डल की ससदें, नेहरू और ससद, लोकतन्त्र समीक्षा—त्रैमासिक (1969-1973), ससदीय पत्रिका—त्रैमासिक (1984-), प्रभात—मासिक (1947-48), परिवर्तन—दैनिक (1947)

In English

Original Works

Our Parliament, History of the Freedom Movement (1857-1947), The Political System and Institution Building under Jawaharlal Nehru, Parliament of India — Myths and Realities, Parliamentary Practice and Procedure with Kaul & Shakher, Jawaharlal Nehru, the Constitution and the Parliament, Human Rights and Parliament, The Ministers and the Legislators, The Politics of Defection, The Politics of Power, The Unknown Nietzsche, Tryst with Freedom, The Framing of India's Constitution—A Study (with Shiva Rao Committee), Govind Ballabh Pant—Parliamentarian, Statesman and Administrator

Edited

Nehru and Parliament, Parliaments of the Commonwealth, Union — State Relations in India, The Union and the States, The Framing of India's Constitution — Select Documents in 4 Volumes (with the Shiva Rao Committee), Elections and Electoral Reforms in India, Parliamentary Committees in India, Indian Political Parties, Bangladesh, Indian Parties and Politics, Journal of Constitutional and Parliamentary Studies - quarterly (1967-1973), Journal of Parliamentary Information-quarterly (1984-)

संसदीय प्रक्रिया

लेखक
डॉ० मुभाष काश्यप



राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी
जयपुर

प्रथम संस्करण : 1991

मूल्य : 37.00 रुपये मात्र

© सर्वाधिकार प्रकाशक के अधीन

प्रकाशक :

राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी

ए-26/2, विद्यालय मार्ग, तिलक नगर

जयपुर-302 004

मुद्रक :

भूसेलाल प्रिण्टर्स

जयपुर

मानव संसाधन विकास मन्त्रालय
भारत सरकार की विश्वविद्यालय
स्तरीय ग्रन्थ-निर्माण योजना के अन्त-
र्गत राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी,
जयपुर द्वारा प्रकाशित ।

प्रकाशकीय भूमिका

राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी अपने स्थापना के 22 वर्ष पूरे करके 15 जुलाई, 1991 को 23वें वर्ष में प्रवेश कर चुकी है। इस अवधि में विश्व साहित्य के विभिन्न विषयों के उत्कृष्ट ग्रन्थों के हिन्दी अनुवाद तथा विश्वविद्यालय के शैक्षणिक स्तर के मौलिक ग्रन्थों को हिन्दी में प्रकाशित कर अकादमी ने हिन्दी जगत के शिक्षकों, छात्रों एवं अन्य पाठकों की सेवा करने का महत्वपूर्ण कार्य किया है और इस प्रकार विश्वविद्यालय स्तर पर हिन्दी में शिक्षण के मार्ग को सुगम बनाया है।

अकादमी की नीति हिन्दी में ऐसे ग्रन्थों का प्रकाशन करने की रही है जो विश्वविद्यालय के स्नातक और स्नातकोत्तर पाठ्यक्रमों के अनुकूल हों। विश्व-विद्यालय स्तर के ऐसे उत्कृष्ट मानक ग्रन्थ जो उपयोगी होते हुए भी पुस्तक प्रकाशन की व्यावसायिकता की दृष्टि से अपना अनुचित स्थान नहीं पा सकते हों, और ऐसे ग्रन्थ भी जो अंग्रेजी की प्रतिपोगिता के सामने टिक नहीं पाते हों, अकादमी प्रकाशित करती है। इस प्रकार अकादमी ज्ञान-विज्ञान के हर विषय में उन दुर्लभ मानक ग्रन्थों को प्रकाशित करती रही है और करेगी जिनको पाकर हिन्दी के पाठक लाभान्वित हो नहीं, गौरवान्वित भी हो सकें। हमें यह कहते हुए हर्ष होता है कि अकादमी ने 350 से भी अधिक ऐसे दुर्लभ और महत्वपूर्ण ग्रन्थों का प्रकाशन किया है जिनमें से एकाधिक केन्द्र, राज्यों के बोर्डों एवं अन्य संस्थाओं द्वारा पुस्तकृत किये गये हैं तथा अनेक विभिन्न विश्वविद्यालयों द्वारा अनुगमन।

राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी को अपने स्थापना काल से ही भारत सरकार के ज्ञाना मन्त्रालय से प्रेरणा और सहयोग प्राप्त होता रहा है तथा राजस्थान सरकार ने इसके विकास में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है, अतः अकादमी अपने लक्ष्यों की प्राप्ति में दोनों सरकारों की भूमिका के प्रति कृतज्ञता व्यक्त करती है।

स्वतन्त्रता के बाद भारत में स्वेच्छा से समदीय व्यवस्था को अपनाया गया है। यह निरान्त आवश्यक है कि देश के समस्त नागरिक समदीय प्रक्रिया के बारे में पूर्ण जानकारी रखें। स्त्रुतों, कलियों और विश्वविद्यालयों में इस महत्वपूर्ण विषय के अध्ययन-अध्यापन की व्यवस्था नहीं है। मच तो यह है कि इस विषय पर जानकारी और पठन सामग्री की भारी कमी है। इसी कमी को पूरा करने हेतु विज्ञान सेधक ने प्रस्तुत पुस्तक में समदीय प्रक्रिया के महत्वपूर्ण अध्यामों पर बहुत ही सरल और रोचक भाषा में प्रकाश डाला है।

हम पुस्तक के विज्ञान सेधक डॉ. मुभाष काश्यप, नई दिल्ली द्वारा प्रदत्त सहयोग हेतु आभारी हैं।

भरेंसिह शेखावत

सुपरमन्त्री, राजस्थान सरकार एवं
अध्यक्ष, राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी,
जयपुर

डॉ. वेद प्रकाश

महायक निदेशक
राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी
जयपुर

आमुख

भारत में हमने अपनी स्वेच्छा से ससदीय व्यवस्था को स्वीकारा—अपनाया है। हम भारत के लोग, अपने जीवन का क्षण क्षण ससदीय शासन प्रणाली की सरकार के अधीन रहकर बिताते हैं। किन्तु, आश्चर्य और दुर्भाग्य का विषय है कि ससदीय प्रक्रिया के बारे में आवश्यक जानकारी जन-साधारण को देने की कोई समुचित व्यवस्था आज तक नहीं हो पाई है। स्कूल, कॉलेजों और विश्वविद्यालयों तक में इस महत्वपूर्ण विषय के अध्ययन-अध्यापन को छोड़ कोई ध्यान नहीं दिया जाता। हमारे पाठ्यक्रमों में इस विषय की पूर्ण अवहेलना की जाती है। सब तो यह है कि इस विषय पर जानकारी और पठन सामग्री की भी भारी कमी है। इसी कमी को पूरा करने की दिशा में प्रस्तुत पुस्तक एक विनीत प्रयास है।

क्योंकि पुस्तक स्नातकोत्तर स्तर के पाठकों के लिए भी है, इसके अन्त में "लोकसभा का विघटन" और "दल सचेतक" ससदीय विशेषाधिकार और दल-परिवर्तन विरोधी कानून" शीर्षक दो विशेष लेख जोड़े जा रहे हैं जो उन समस्याओं के उदाहरण हैं जो ससदीय प्रक्रिया के क्षेत्र में समय-समय पर उठती रहती हैं और जिनको सुलझाना होता है। साथ ही यह ध्यान रखते हुए कि "ससदीय प्रक्रिया" निरन्तर शुष्क और बोझिल न लगे, दो रोचक लेख "समय और हास्य विनोद" तथा "लोक सभा में कविता और शेर ओ-शायरी"—भी प्रस्तुत किये जा रहे हैं।

भाषा है पाठकों की पुस्तक उपयोगी, रुचिकर और पठनीय लगेगी और जन-साधारण, मंचित नागरिक और जिज्ञासु विद्यार्थीगण इसका स्वागत करेंगे।

मैं राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी का विशेष रूप से आभारी हूँ क्योंकि यह पुस्तक उन्हीं के आग्रह का परिणाम है।

LIBRARY
—मुमताज काशमर

33 श्रीरंगजेब रोड,
नई दिल्ली।

अनुक्रम

● प्रकाशकीय भूमिका

● आमुख

1	हमारी राजनैतिक व्यवस्था में संसद् का स्थान	1
2	संसद् का कार्यकाल और अधिकार क्षेत्र, सदनों की भूमिका, विभिन्न कृत्य	19
3	निर्वाचन और सदनों का गठन	35
4	संसदीय कार्य में प्रक्रिया का महत्व	45
5	सदनों के सत्र और बैठकें आमन्त्रण, कार्यक्रम, कार्य-सूची, गणपूर्ति, स्थगन और विघटन की प्रक्रिया	57
6	संसद् के अधिकारी अध्यक्ष, पीठासीन अधिकारी तथा महासचिव	66
7	प्रश्न प्रक्रिया प्रश्नों के प्रकार, प्राप्ति के नियम, प्राप्ति घण्टे की शर्तों और "शून्य" काल	83
8	विधायी प्रक्रिया साधारण विधि और साविधानिक संशोधन	93
9	वित्तीय मामलों में प्रक्रिया बजट और वित्तीय विधान	113
10.	संकल्प, प्रस्ताव, ध्यानाकर्षण सूचनाएँ और अल्पकालीन चर्चाएँ सदन में लोक महत्व के मामले उठाने की प्रक्रियाएँ, अविश्राम और निम्न प्रस्ताव सम्बन्धी प्रक्रियाएँ	122
11.	संसदीय समितियाँ प्रकार, गठन और क्रिया-विधि	142

समादीय व्यवस्था अन्य सत्रों की अपेक्षा अधिक मुसम्म और सुसंस्कृत है क्योंकि इसमें लोग सदन में मिल-बैठ कर बातचीत के द्वारा अपने मतभेदों का हल खोजने का प्रयास करने हैं तथा राजनीतिक शक्ति के लिए सदन सपर्य भी या तो आम चुनावों के समय मतपेटियों के माध्यम से होता है या फिर सदन के सदनों में वाद-विवाद के द्वारा। समादीय व्यवस्था का मूलमन्त्र यही है कि स्वतंत्र चर्चा हो। हर राष्ट्रीय महत्त्व के मामले पर खुले आम बहस हो, आलोचना की पूरी छूट हो और विभिन्न मतों में टकराव, सभी पक्षों द्वारा आपसी बातचीत और वाद-विवाद के बाद देश हित में निर्णय लिये जाये।

संसद की संरचना

संविधान के अनुसार भारत गणराज्य (Republic of India) के संघीय विधान मण्डल (Union Legislature) को सदन (Parliament) कहा जाता है। संविधान के सदन सम्बन्धी अध्याय 2 में अनुच्छेद (Article) 79 स्पष्ट रूप से कहता है कि सदन के लिए एक सदन होगा जो राष्ट्रपति (President) और दो सदनों से मिलकर बनेगी जिनके नाम राज्य सभा (Council of States) और लोक सभा (House of the people) होंगे।

राष्ट्रपति + राज्य सभा + लोक सभा = सदन

राष्ट्रपति यह ध्यान देने की बात है कि राष्ट्रपति सदन का उसी प्रकार अनिवार्य घग है जैसे सदन के दो सदनों। राष्ट्रपति का निर्वाचन एक निर्वाचन मण्डल (Electoral college) द्वारा किया जाता है। सदन के दोनों सदनों के निर्वाचित सदस्य और राज्यों की विधान सभाओं के निर्वाचित सदस्य मिलकर निर्वाचन मण्डल का निर्माण करते हैं। राष्ट्रपति सदन के किसी भी सदन में न तो बैठता है न उनको चर्चाओं में भाग लेता है, तथापि संसद से संबंधित कुछ ऐसे सांविधानिक कृत्य हैं जिनका उसे समय-समय पर निर्वहन करना होता है। यह ध्यान रखने की बात है कि राष्ट्रपति प्रायः अपने सभी कृत्यों का निर्वहन प्रधानमंत्री अथवा मंत्री परिषद के परामर्श से ही करता है। वह समय-समय पर सदन के दोनों सदनों की बैठक के लिये ऐसे समय और स्थान पर जो वह उचित समझे, आमंत्रित (Summon) करता है। सत्र की अन्तिम बैठक और आगामी सत्र की प्रथम बैठक के लिये नियत तारीख के बीच छ. मास से अधिक का अन्तर नहीं होना चाहिए। राष्ट्रपति दोनों सदनों का समय-समय पर मन्त्रावसान (Prorogation of the session) करता है और लोक सभा को उसका नियत कार्यकाल (Prescribed term) समाप्त होने से पूर्व भी भंग (Dissolve) कर सकता है। किसी भी विधेयक (bill) को कानून अथवा विधि (Act) बनने के लिए दोनों सदनों के द्वारा पारित हो जाने के बाद राष्ट्रपति की अनुमति (Assent) प्राप्त होना जरूरी है। जब सदन के दोनों सदनों अधिवेशन (Session) में न हों और ऐसी स्थिति पैदा हो

जाये जिसमें राष्ट्रपति की राय में तुरन्त कुछ कार्यवाही किया जाना जरूरी हो तो राष्ट्रपति अध्यादेश (Ordinance) द्वारा अस्थायी कानून बना सकता है। इन कानूनों की शक्ति और प्रभाव वही होता है जो समझ द्वारा पारित विधि का होता है। किन्तु इन अध्यादेशों के स्पर्धा कानून का रूप पाने के लिए समझ का अनुमोदन और उनका साधारण संसदीय प्रक्रिया (Parliamentary procedure) के द्वारा विधि के रूप में पारित किया जाना आवश्यक है।

लोक सभा के लिए प्रत्येक आम चुनाव के पश्चात् प्रथम अधिवेशन के प्रारम्भ में और प्रत्येक वर्ष के प्रथम अधिवेशन के प्रारम्भ में, राष्ट्रपति एक मास पूर्ववत् समझ के दोनों सदनों के समक्ष अभिभाषण करता है और सदनों की बैठक के लिए आमंत्रित करने के कारणों (Causes of summons) की समझ को सूचना देता है। इसके प्रतिरिक्त, वह समझ के किसी एक सदन के समक्ष अथवा एक मास पूर्ववत् दोनों सदनों के समक्ष अभिभाषण कर सकता है और इस प्रयोजन के लिए सदस्यों की उपस्थिति की अपेक्षा कर सकता है। उसे समझ में उस समय लब्धित किसी विधेयक संबंधी सदेश (Message) या कोई अन्य सदेश किसी भी सदन को भेजने का अधिकार है और जिस सदन को कोई सदेश इस प्रकार भेजा गया हो वह सदन उस सदेश द्वारा जिस विषय पर विचार करना अपेक्षित हो उस पर सुविधानुसार जीवना में विचार करता है। कुछ प्रकार के विधेयक राष्ट्रपति की सिफारिश प्राप्त करने के पश्चात् ही पेश किए जा सकते हैं और उस पर आगे कोई कार्यवाही की जा सकती है।

समझ के दोनों सदनों के प्रत्येक सदस्य को सदन में घटना स्थान धरान करने से पहले राष्ट्रपति या उसके द्वारा नियुक्त व्यक्ति के सामने शपथ (Oath) लेनी पड़ती है अथवा प्रतिज्ञान (Solemn affirmation) करना पड़ता है।

सुविधान के अनुसार समझ संबंधी कुछ अन्य कृत्य भी हैं जिनका निर्वहन राष्ट्रपति में अपेक्षित है। जब कभी आवश्यक हो वह लोक सभा का अध्यक्ष (Speaker pro-tem) और राज्य सभा का कार्यकारी सम-पति (Acting Chairman) नियुक्त करता है। किसी विधेयक पर दोनों सदनों के बीच समझौता होने की स्थिति में वह उनकी संयुक्त बैठक (Joint-sitting) बुलाता है। राष्ट्रपति प्रथम वर्ष सरकार का बजट, जिस सुविधान में 'वार्षिक वित्तीय विवरण' (Annual financial statement) कहा गया है, और भारत के नियंत्रक-महानिरीक्षक (Comptroller and Auditor-General, वित्त आयोग (Finance Commission), मध्य लोक सेवा आयोग (Union public service Commission), अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों के लिए विशेष अधिकारी (Special Officer for Scheduled Castes and Scheduled Tribes) तथा पिछड़े वर्ग आयोग (Backward Classes Commission), जैसे संवैधानिक प्राधिकरणों (Constitutional functionaries) के कुछ अन्य प्रतिवेदन (Reports) समझ के

4/संसदीय प्रक्रिया

समर्थ रखवाता है। यदि उसकी राय हो कि आंग्ल-भारतीय समुदाय (Anglo-Indian Community) का लोक सभा में पर्याप्त प्रतिनिधित्व नहीं है तो वह सदन के लिए उस समुदाय के दो से अधिक सदस्य मनोनीत कर सकता है। राष्ट्रपति साहित्य, विज्ञान, कला और समाज सेवा जैसे मामलों के विषय में विशेष ज्ञान अथवा व्यावहारिक अनुभव रखने वाले व्यक्तियों में से 12 सदस्य राज्य सभा के लिए भी मनोनीत करता है। इसके अतिरिक्त, उसे निर्वाचन आयोग (Election Commission) की राय प्राप्त करने के पश्चात् फैसला करने की शक्ति प्राप्त है कि क्या विधिवत् निर्वाचित कोई सदस्य संविधान के अनुच्छेद 108 में निर्धारित अनर्हताओं (Disqualifications) से ग्रस्त होता है अथवा नहीं। इस विषय में उसका फैसला अन्तिम होता है। राष्ट्रपति अपने पद का कार्यभार सभाजने की तिथि से पाँच वर्ष तक अपने पद पर रहता है। कार्यकाल समाप्त होने से पहले कभी भी उपराष्ट्रपति के नाम पत्र लिखकर पद त्याग कर सकता है। ऐसे पदत्याग की सूचना तुरन्त लोक सभा अध्यक्ष को दिया जाना होता है। राष्ट्रपति को उसका कार्यकाल समाप्त होने से पहले महाभियोग (Impeachment) की प्रक्रिया के द्वारा पदच्युत किया जा सकता है। महाभियोग संविधान का उल्लंघन करने पर चलाया जा सकता है और उसके लिए मसद् के किसी एक सदन में दा-तिहाई बहुमत से दोषारोपण का प्रस्ताव संसद द्वारा किया जाना चाहिये तथा दूसरे सदन द्वारा अनुसंधान के पश्चात् दा-तिहाई बहुमत से ही यह संसद पास होना चाहिये कि राष्ट्रपति पर लगाया गया दोष सिद्ध हो गया है।

राज्य सभा राज्य सभा (Council of States) राज्यों की परिषद् है। संविधान के अनुसार राज्य सभा में 250 तक सदस्य हों सकते हैं जिनमें से 12 सदस्य राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत (Nominated by the president) होते हैं और शेष 238 राज्यों (States) और सघ राज्य क्षेत्रों (Union Territories) द्वारा चुने हुए। राज्य सभा के चुने गये सदस्य राज्य विधान सभाओं द्वारा अनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति (Proportional Representation System) के अनुसार एकल सक्रमणीय मत (Single transferable vote) से निर्वाचित किये जाते हैं। राज्य सभा का सदस्य चुने जाने के लिए 30 वर्ष का न्यूनतम आयु का प्रावधान है।

सघ के विभिन्न राज्यों को राज्य सभा में समान प्रतिनिधित्व नहीं दिया गया है। भारत में प्रत्येक राज्य के प्रतिनिधियों की संख्या ज्यादातर उसकी जनसंख्या पर निर्भर करती है। इस प्रकार, जबकि राज्य सभा में उत्तर प्रदेश के 34 सदस्य हैं, मणिपुर, मिजोरम, सिक्किम, त्रिपुरा आदि जैसी अपेक्षितया छोटे राज्यों का केवल एक-एक सदस्य है। अन्दमान तथा निकोबार द्वीप समूह, चण्डीगढ़, दादरा तथा नागर हवेली, दमन तथा दीव और लक्षद्वीप जैसी कुछ सघ राज्य क्षेत्रों का जनसंख्या इतनी कम है कि राज्य सभा में उनका प्रतिनिधित्व नहीं हो सकता।

इस समय में राज्य सभा में कुल सदस्य 245 हैं। इन स्थानों का वितरण निम्न प्रकार है :

राज्य

1 प्रांथ प्रदेश	18	14. मणिपुर	1
2 पश्चिम प्रदेश	1	15 मेघालय	1
3 असम	7	16 मिजोरम	1
4 बिहार	22	17 नागालैंड	1
5 गोवा	1	18 उड़ीसा	10
6 गुजरात	11	19 पंजाब	7
7. हरियाणा	5	20 राजस्थान	10
8 हिमाचल प्रदेश	3	21. मिझोरम	1
9 जम्मू तथा कश्मीर	4	22. तमिलनाडु	18
10 कर्नाटक	12	23 त्रिपुरा	1
11 केरल	9	24. उत्तर प्रदेश	34
12 मध्य प्रदेश	16	25 पश्चिम बंगाल	16
13 महाराष्ट्र	19		

संघ राज्य क्षेत्र

26 दिल्ली	3	27 पांडिचेरी	1
मन्नौरीत	12		

राज्य सभा एक स्थायी निकाय है और उसे भंग नहीं किया जा सकता। उसका विघटन (Dissolution) नहीं हो सकता। राज्य सभा के प्रत्येक सदस्य की कार्यविधि छ वर्षों की है, उसके सदस्यों में से पचासम्भव एक-तिहाई सदस्य प्रत्येक द्वितीय वर्ष की समाप्ति पर निवृत्त हो जाते हैं। सदस्यों की पदावधि उस तिथि से प्रारम्भ हो जाती है जब भारत सरकार द्वारा सदस्यों के नाम राजपत्र में अधिमूर्चित किए जाते हैं। उपराष्ट्रपति जो संसद् के दोनों सदनों के सदस्यों द्वारा निर्वाचित किया जाता है, राज्य सभा का पदेन (Ex-officio) सभापति होता है, जबकि उपसभापति पद के लिए राज्य सभा के सदस्यों द्वारा अपने में से किसी सदस्य को निर्वाचित किया जाता है।

लोक सभा . लोक सभा (House of the People) ग्राम लोगों का, जनता का सदन है। यह सदन सार्वभौम वयस्क मताधिकार (Universal adult franchise) के आधार पर जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन (Direct election) से चुने गये प्रतिनिधियों से बनता है। वयस्क मताधिकार के लिये आयु जो अब तक 21 वर्ष थी अब घटाकर 18 वर्ष कर दी गई है। अर्थात् अब कोई भी भारतीय नागरिक नारी अथवा पुरुष 18 वर्ष का होते ही लोक सभा के सदस्यों के निर्वाचन में मतदान का अधिकारी हो जाता है। लोक सभा के निर्वाचन में उम्मीदवार बनने के लिए न्यूनतम आयु 25 वर्ष रखी गई है। लोकसभा की अधिकतम सदस्य संख्या 552

6/संसदीय प्रक्रिया

हो सकती है। मविधान के अनुसार लोक सभा के 530 से अधिक सदस्य राज्यों में प्रदेशिक निर्वाचन क्षेत्रों से प्रत्यक्ष रीति से चुने जाएंगे और 20 से अधिक सदस्य संघ राज्य क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करेंगे जिनका निर्वाचन ऐसी रीति से होगा जैसे संसद विधि द्वारा उपबन्ध करे। इसके अतिरिक्त, राष्ट्रपति आंग्ल-भारतीय समुदाय का प्रतिनिधित्व करने के लिए दो से अधिक सदस्य मनोनीत कर सकता है। निर्वाचित किए जाने वाले सदस्यों की कुल संख्या को राज्यों के बीच ऐसी रीति से वितरित किया जाता है जिसमें कि प्रत्येक राज्य के लिए आवंटित स्थानों की संख्या और राज्य की जनसंख्या के बीच यथासम्भव ऐसा अनुपात रहे जो संघ राज्यों के लिए समान हो। इसी प्रकार प्रत्येक राज्य को चुनाव क्षेत्रों में इस प्रकार बांटा गया है कि प्रत्येक चुनाव क्षेत्र को दिये गये स्थानों और उसकी जनसंख्या का अनुपात जहाँ तक सम्भव हो एक जैसा रहे।

इस समय लोक सभा की सदस्य संख्या तथा राज्यों एवं संघ राज्य क्षेत्रों के लिए उसमें नियत किए गए स्थान निम्न प्रकार हैं—

राज्य	स्थान संख्या	राज्य	स्थान संख्या
1 आंध्र प्रदेश	42	14 मणिपुर	2
2 अरुणाचल प्रदेश	2	15 मेघालय	2
3 असम	14	16 मिजोरम	1
4 बिहार	54	17 नागालैंड	1
5 गोवा	2	18 उड़ीसा	21
6 गुजरात	26	19 पंजाब	13
7 हरियाणा	10	20 राजस्थान	25
8 हिमाचल प्रदेश	4	21 सिक्किम	1
9 जम्मू तथा कश्मीर	6	22 तमिलनाडु	39
10 कर्नाटक	28	23 त्रिपुरा	2
11 केरल	20	24 उत्तर प्रदेश	85
12 मध्य प्रदेश	40	25 पश्चिम बंगाल	42
13 महाराष्ट्र	48		

संघ राज्य क्षेत्र

स्थान संख्या

1. अन्दमान निकोबार द्वीप समूह
2. चण्डीगढ़
3. दादर तथा नागर हवेली
4. दिल्ली
5. दमन तथा दीव
6. लक्षद्वीप
7. पांडिचेरी

- 1
- 1
- 1
- 7
- 1
- 1
- 1

मनोनीत

(भारत-भारतीय)

2

लोक सभा की कार्यविधि सविधान ने निर्धारित कर दी है क्योंकि लोकतन्त्र में यह निरान्त आवश्यक है कि देश की सर्वोच्च प्रतिनिधिक संस्था समय-समय पर जनानदेश (People's mandate) प्राप्त करती रहे। लोक सभा की कार्यविधि उसकी प्रथम बैठक के लिए नियत तिथि से पांच वर्षों की है। पांच वर्षों की अवधि समाप्त हो जाने पर मदन स्वतः मग हो जाता है। कुछ परिस्थितियों में मदन की पूर्ण कार्यविधि सम्मान्य होने से पूर्व ही इसे मग किया जा सकता है। जब संसद की उद्घोषणा प्रवर्तन में हो तब मसद् लोक सभा की कार्यविधि ऐसी अवधि के लिए बढ़ा सकती है जो एक घर में एक वर्ष से अधिक नहीं हो और उद्घोषणा के प्रवृत्त न रहने के पश्चात् किसी भी दशा में उसकी कार्यविधि छह माह से अधिक नहीं बढ़ाई जा सकती।

लोक-सभा-राज्य सभा हमारी साविधानिक योजना में जिन दो मदनो का प्रावधान है उनमें से किसी को भी निम्न सदन (Lower House) और उच्च सदन (Upper House) प्रथम सदन (First Chamber) और द्वितीय सदन (Second Chamber) अथवा प्रारम्भिक सदन (Primary Chamber) और पुनरीक्षक सदन (Revising Chamber) कहना उचित नहीं होगा। भारतीय संसदीय व्यवस्था में मसद् के दोनो सदन स्थान, अधिकार, सम्मान और शक्ति के मामले में समान हैं। कुछ मामले जैसे वित्तीय (Financial) और मंत्रीपरिषद् के उत्तरदायित्व (Ministerial responsibility) सम्बन्धित मामले लगभग पूर्णतया लोक सभा के अधिकार क्षेत्र में हैं तां कुछ ऐसे भी विषय हैं जिनमें भारतीय संघ के राज्यों का प्रतिनिधित्व करने वाली सभा होने के कारण राज्य सभा को कुछ विशेष शक्तियाँ प्रदान की गई हैं जो लोक सभा को नहीं दी गईं जैसे अखिल भारतीय सेवा (All India Services) का सृजन और राज्य सूची (State List) में विलीन किसी विषय पर राष्ट्रहित में मसद् द्वारा विधान बनाने सम्बन्धी संकल्प (Resolution) जिन पर केवल राज्य सभा का ही प्राधिकार है। क्योंकि संविधान के प्रावधानों (Provisions of the Constitution) के अन्तर्गत मंत्री परिषद् केवल प्रत्यक्ष रूप में निर्वाचित (Directly elected) लोक सभा के प्रति उत्तरदायी है, मंत्रीपरिषद् में अविश्वास का प्रस्ताव (Motion of no-confidence) अथवा वैसे कुछ प्रभाव रखने वाले प्रस्ताव जैसे स्थगन प्रस्ताव (Adjournment motion) राज्य सभा में नहीं रखे जा सकते। लोक सभा में जनता का सीधा प्रतिनिधित्व होने के कारण हमारे संविधान के अनुसार मसद् का विश्वास प्राप्त होने का अर्थ लोक सभा का विश्वास प्राप्त होना और कार्यपालिका के उत्तरदायित्व का अर्थ लोक सभा के प्रति उत्तरदायित्व माना गया है। इसी प्रकार क्योंकि सिद्धांततः कर लगाने (Taxation) की तथा जनराशि

(Public funds) में से खर्च करने की अनुमति देने का अधिकार केवल जनता के सीधे चुने हुए प्रतिनिधियों को ही प्राप्त है कोई धन विधेयक (Money Bill) राज्य-सभा में पेश नहीं किया जा सकता । किसी धन विधेयक को अस्वीकृत करने अथवा उसमें संशोधन करने का राज्य सभा को अधिकार नहीं है किसी भी धन विधेयक के गिनगिने में राज्य सभा केवल सिफारिश अथवा समुक्ति (Recommendation) कर सकती है । यदि कोई धन विधेयक जिसे लोक सभा ने पास करके राज्य सभा को भेजा हो, चौदह दिन की अवधि के भीतर लोक सभा को लौटाया नहीं जाता तो उसे यह अवधि समाप्त होते ही लोक सभा द्वारा पारित रूप में ही दोनों सदनों द्वारा पारित किया माना जाएगा । कोई विधेयक विशेष धन विधेयक है अथवा नहीं, इस विषय में लोक सभा के अध्यक्ष का निर्णय अन्तिम और सर्वमान्य होगा । यद्यपि राज्य सभा को अनुदानों की मांगों (Demands for grants) को अस्वीकृत करने का अधिकार नहीं है, वह बजट अथवा वार्षिक वित्तीय विवरण (Budget or Annual Financial Statement) पर पूरी बहस कर सकती है ।

इन सबके बावजूद ऐसा नहीं है कि लोक सभा की तुलना में राज्य सभा का महत्त्व किसी प्रकार कम हो अथवा इसे द्वितीय स्थान दिया गया हो । जहाँ तक विधेयक (Legislation) का सम्बन्ध है, धन विधेयकों को छोड़कर अन्य सब प्रकार के विधेयकों के मामले में राज्य सभा की शक्तियाँ लोक सभा के बराबर हैं । धन विधेयकों को छोड़कर, कोई भी विधेयक लोक सभा अथवा राज्य सभा किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है । कोई भी गैर-वित्तीय विधेयक अधिनियम बनने में पूर्व दोनों में से प्रत्येक सदन द्वारा पास किया जाना आवश्यक है । राष्ट्रपति पर महाभियोग चलाने, उपराष्ट्रपति को हटाने, संविधान में संशोधन करने और उच्चतम न्यायालय एवं उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों को हटाने जैसे महत्वपूर्ण मामलों में राज्य सभा की लोक सभा के समान शक्तियाँ प्राप्त हैं । राष्ट्रपति के प्रघ्यादेशों, आपात की उद्घोषणा और किसी राज्य में गैर-सामान्य अवस्था के विफल हो जाने की उद्घोषणा को समझ के दोनों सदनों के समक्ष रखना अनिवार्य है । किसी धन विधेयक और संविधान संशोधन विधेयक को छोड़कर अन्य किसी भी विधेयक पर दोनों सदनों के बीच असहमति को दोनों सदनों द्वारा संयुक्त बैठक में दूर किया जाता है जिसमें मामलें बहुमत द्वारा तय किए जाते हैं । दोनों सदनों की ऐसी संयुक्त बैठक का पीठासीन अधिकारी लोक सभा का अध्यक्ष होता है इसके अतिरिक्त, संविधान के अधीन राज्य सभा को कुछ विशेष शक्तियाँ सौंपी गई हैं । यह घोषणा करने की शक्ति केवल राज्य सभा को प्राप्त है कि समझ के लिए राज्य सूची में वर्णित किसी विषय के सम्बन्ध में विधान बनाना राष्ट्रीय हित में होगा । यदि राज्य सभा इस आशय का संकल्प दो तिहाई बहुमत में पास कर देती है तो संघीय समझ "राज्य सूची" में वर्णित किसी विषय के संबंध में भी सम्पूर्ण देश के लिए अथवा देश के किसी भाग के लिए विधान बना सकती है । इसके अतिरिक्त, यदि राज्य सभा उप-

भिन्न घोर मतदान करने वाले सदस्यों में से कम से कम दो तिहाई सदस्यों द्वारा समर्थित मसौदा द्वारा घोषणा करनी है कि राष्ट्रीय हित में ऐसा करना आवश्यक या समीचीन है तो मन्त्रिपरिषद् की, विधि द्वारा, मध्य घोर राज्यों के लिए सम्मिलित एक या अधिक अग्रिम भारतीय सेवाओं के मूजन के लिए उपबन्ध करने की शक्ति प्राप्त हो जानी है।

संसद के दोनों सदनों के बीच सम्बन्ध आवश्यक ॥ । तब बहुत से मतदान होते हैं जब दोनों सदनों की एक दूसरे में सम्पर्क स्थापित करना होता है। ऐसा प्रायः एक सदन द्वारा दूसरे को निर्गमन मन्त्रिपरिषद् भेज कर किया जाता है। निम्नलिखित शब्दों एक सदन में पास हुए विधेयक को दूसरे सदन में भेजने के लिए अथवा प्रस्ताव तथा सहस्य पास करके दूसरे की जानकारी के लिए अथवा मसौदा प्राप्त करने के लिए भेजे जाते हैं। मन्त्रों के अन्य तरीके हैं मसौदा समितियों की बैठकें अथवा दोनों सदनों की मसौदा बैठकें।

संसद और सरकार

समन्वित लोकतन्त्र में संसद और सरकार का विधानपरिषद् (Legislative) और कार्यपालिका (Executive) का सम्बन्ध अत्यन्त घनिष्ठ होता है। हमारे संविधान के अन्तर्गत जहाँ राष्ट्रपति मसौदा का एक अंग है वहाँ कार्यपालिका का प्रमुख भी वही है। कार्यपालिका की सभी शक्तियाँ राष्ट्रपति में निहित हैं और इनका प्रयोग वह स्वयं अथवा अपने अधीनस्थ अधिकारियों के द्वारा कर सकता है। इस-लिये सरकार के सभी काम राष्ट्रपति के नाम में ही किये जाते हैं। किन्तु मन्त्रिपरिषद् का यह भी प्रादेश है कि राष्ट्रपति अपने सभी कृत्यों का नियन्त्रण मन्त्रीपरिषद् की सहायता और परामर्श (Aid and advice) के द्वारा ही करे। राष्ट्रपति वस्तुतः एक औपचारिक (Formal, ceremonial), संविधानिक (Constitutional) अथवा नाममात्र का (Nominal) प्रमुख होता है। मन्त्रीपरिषद् ही वास्तविक कार्यपालिका होती है तथा प्रधान मन्त्री उसका प्रमुख। प्रत्येक नई लोक सभा के विधिवत् निर्वाचन और गठन के पश्चात् राष्ट्रपति तब दल या दलों के नेता की सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित करता है जिसे लोक सभा में धार्मिक सदस्यों का समर्थन प्राप्त हो। इस प्रकार, प्रधान मन्त्री की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा ही जाती है। मन्त्री राष्ट्रपति द्वारा प्रधान मन्त्री की मन्त्रालय में नियुक्त किए जाते हैं। राष्ट्रपति को प्रधान मन्त्री नियुक्त करने में निजी इच्छा (Personal discretion) का प्रयोग करने का प्रायः कोई अवसर नहीं मिलता। परन्तु यदि ऐसी स्थिति पैदा हो जाए कि किसी भी दल की लोक सभा में स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो तो राष्ट्रपति किसी ऐसे नेता का चयन करने में स्वविवेक (Individual judgement) का प्रयोग कर सकता है जिसे, उसकी राय में, संघन में बहुमत का समर्थन प्राप्त होने की सम्भावना हो।

प्रधान मंत्री आम तौर पर लोक सभा का सदस्य होता है परन्तु मंत्री मसद् के दोनो सदनों में लिए जाते हैं । किसी ऐसे व्यक्ति को भी मंत्री नियुक्त किया जा सकता है जो मसद् के किसी भी सदन का सदस्य न हो । परन्तु उसे छह मास के अन्दर पद छोड़ना पड़ता है यदि, इस बीच, वह दोनों में से किसी सदन के लिए निर्वाचित न हो जाए । मंत्रिपरिषद् सामूहिक रूप में लोक सभा के प्रति उत्तरदायी होती है । मंत्रियों का यह संवैधानिक दायित्व है कि वे लोक सभा का विश्वास पाने ही सामूहिक रूप से पद-त्याग कर दें । साथ ही, प्रत्येक मंत्री राष्ट्रपति के प्रमादपर्यन्त पद धारण करता है और उसके द्वारा उसे बर्खास्त किया जा सकता है । परन्तु राष्ट्रपति चूंकि प्रधान मंत्री को मंत्रालय से ही ऐसा करता है अतः यह शक्ति वास्तव में प्रधान मंत्री को प्राप्त है ।

हमारे संसदीय लोकतन्त्र में कार्यपालिका और विधानपालिका का एक अटूट गठबंधन है । उनमें किसी प्रकार के विरोध अथवा विभाजन की गुंजाइश नहीं है । मसद् स्वयं शासन नहीं करती और न कर ही सकती है । अतः मसद् द्वारा यह उत्तर-दायित्व मंत्रिपरिषद् को सौंपा जाता है । लोकनायक राजनीतिक व्यवस्था के संसदीय रूप की यह विशेषता है कि शासन मसद् के बीच होता है । मंत्रिपरिषद् मसद् के दोनों सदनों के सदस्यों के द्वारा निर्मित होती है । वह मसद् में निकलती है और मसद् में ही रहती है । वस्तुतः मंत्रिपरिषद् मसद् का एक अंग मात्र है, मसद् में बाहर कोई पृथक् शक्ति केन्द्र नहीं तथापि, मसद् और कार्यपालिका के कृत्यों और भूमिकाओं में अन्तर है । मसद् का काम है—जनता के कल्याण तथा देश में अच्छा शासन कायम करने के लिए विधान बनाना (Law-making) नीति निर्धारण (Policy formulation), शासन पर संसदीय निगरानी रखना (Parliamentary surveillance over administration), राजनैतिक और वित्तीय नियंत्रण (Political and financial control), जनता का प्रतिनिधित्व करना तथा उनकी शिकायतों को अभिव्यक्त करना और दूर करना (Representational and grievance ventilation and redressal) । दूसरी ओर कार्यपालिका का काम है मसद् द्वारा बनाई विधियों और नीतियों को लागू करना और शासन चलाना । यदि कार्यपालिका को विधायी और वित्तीय प्रस्ताव तैयार करने और उन्हें मसद् के समक्ष रखने तथा स्वीकृत नीतियों को, मसद् द्वारा किसी भी प्रकार की अटकलें पैदा किए बिना, कार्य रूप देने का लगभग असीमित अधिकार प्राप्त है तो मसद् को सूचना प्राप्त करने, चर्चा करने, छानबीन करने और कार्यपालिका द्वारा प्रस्तुत प्रस्तावों पर जन-प्रतिनिधियों की स्वीकृति की मुहर लगाने की असीम शक्ति प्राप्त है ।

मसद् सदस्यों को कई ऐसे तरीके उपलब्ध हैं जिनके द्वारा वे कार्यपालिका में जानकारी मांग सकते हैं और मंत्रियों तथा प्रशासन को लगातार चौकसा रख सकते हैं । सरकार को मसद् में अपने प्रत्येक कार्य की सफाई पेश करनी होती है । विभिन्न क्षेत्रों में सरकार की नीतियों तथा कृत्यों की सदस्य समय-समय पर व्यापक

गम्भीरता और आलोचना कर सकते हैं। विपक्ष द्वारा की गई आलोचनाओं और सरकार द्वारा की गई सफाईयों से साफ पता चल जाता है कि देश के मामले आई समस्याओं ने प्रति विभिन्न पक्षों के क्या विचार हैं अथवा क्या वैकल्पिक नीतियाँ या रास्ते सम्भव हैं। मगद नियत समय पर वापिक वजेट पर विचार करती है और स्वीकृति प्रदान करती है। इस स्वीकृति के बिना न तो सरकार कोई कर वसूल कर सकती है और न ही सरकार कोप से कोई पैसा खर्च कर सकती है। समय-समय मसद महत्त्वपूर्ण राष्ट्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रीय घटनाओं और परिवर्तनों, देश की विदेश नीति और अन्तर्राष्ट्रीय लोक महत्त्व के अन्य मामलों पर भी चर्चा करती है। खास मामलों में मन्त्रिपरिषद् की उसकी भूलों के लिए लोक सभा में निन्दा की जा सकती है अथवा उसके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव रखा जा सकता है।

संसद् और न्यायपालिका

संसद् और सरकार अथवा विधानपालिका और कार्यपालिका के साथ-साथ राज्य का तीसरा प्रमुख अंग है न्यायपालिका (Judiciary) उच्चतम न्यायालय (Supreme Court) और उच्च न्यायालय (High Courts) मिलकर देश की न्यायपालिका का निर्माण करते हैं। उच्चतम न्यायालय को न्यायिक व्यवस्था में सर्वोच्च स्थान प्राप्त है। वह देश का उच्चतम न्यायाधिकरण है। संसद् को न्यायालयों के गठन, संगठन, अधिकार क्षेत्र एवं शक्तियाँ विनियमित करने वाला विधान बनाने की शक्ति प्राप्त है। भारत का उच्चतम न्यायालय मुख्य न्यायाधीश और अन्य न्यायाधीशों से मिलकर बनता है। संविधान में पहले यह निर्धारित था कि मुख्य न्यायाधीश के अलावा न्यायाधीशों की संख्या सात से अधिक नहीं होनी। परन्तु संसद् को शक्ति दी गई थी कि वह विधि द्वारा, अधिक संख्या में न्यायाधीश निर्धारित करे। इस उपबन्ध के अधीन, संसद् ने उच्चतम न्यायालय (न्यायाधीशों की संख्या) अधिनियम, 1956 पास किया जिसके अनुसार अन्य न्यायाधीशों की संख्या बढ़ाकर दस कर दी गई और बाद में इस अधिनियम में अनेक संशोधनों द्वारा 25 कर दी गई। इस प्रकार इस समय उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या, मुख्य न्यायाधीश सहित 26 है।

प्रत्येक राज्य के लिए एक उच्च न्यायालय है जो मुख्य न्यायाधीश तथा ऐसे अन्य न्यायाधीशों से बनता है जो राष्ट्रपति समय-समय पर नियुक्त करना आवश्यक समझे। संविधान के अधीन संसद् विधि द्वारा किसी सघ राज्य क्षेत्र (Union Territory) पर किसी उच्च न्यायालय के अधिकार क्षेत्र का विस्तार कर सकती है या किसी सघ राज्य क्षेत्र को किसी उच्च न्यायालय के अधिकार क्षेत्र (Jurisdiction) में निकाल सकती है दो या दो से अधिक राज्यों के लिए या दो या दो से अधिक राज्यों तथा सघ राज्य क्षेत्र के लिए एक ही उच्च न्यायालय स्थापित कर सकती है, और किसी सघ राज्य क्षेत्र के लिए उच्च न्यायालय का गठन कर सकती है या किसी ऐसे राज्यक्षेत्र में किसी न्यायालय को संविधान के सभी या किसी एक प्रयोजनार्थ उच्च न्यायालय घोषित कर सकती है।

उच्चतम न्यायालय (Supreme Court) के न्यायाधीश, राष्ट्रपति द्वारा मुख्य न्यायाधीश और उच्चतम न्यायालय के और राज्यों के उच्च न्यायालयों के ऐसे न्यायाधीशों से, जैसे वह आवश्यक समझे, परामर्श करने के पश्चात् नियुक्त किए जाते हैं। उच्च न्यायालय के न्यायाधीश राष्ट्रपति द्वारा भारत के मुख्य न्यायाधीश, सम्बन्धित राज्य के राज्यपाल और उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश के साथ परामर्श करने के पश्चात् नियुक्त किए जाते हैं। किसी भी न्यायालय का न्यायाधीश अपने हाथ में लिया कर, राष्ट्रपति का स्वाधित करके, अपने पद से त्यागपत्र दे सकता है परन्तु उसे, सिवाय 'महाभियोग' (Impeachment) की प्रक्रिया के द्वारा जैसे संविधान में निर्धारित है, अपने पद से हटाया नहीं जा सकता। इस प्रकार किसी न्यायाधीश को अपने पद से तभी हटाया जा सकता है यदि संसद के दोनों सदनों द्वारा एक विशेष बहुमत से (अर्थात् उस सदन की कुल सदस्य संख्या के बहुमत द्वारा तथा प्रत्येक सदन के उपस्थित और मतदान करने वाले सदस्यों के कम से कम दो तिहाई बहुमत द्वारा) पास किया गया संयुक्त समावेदन राष्ट्रपति के समक्ष रखा जाए। उच्चतम न्यायालय या किसी उच्च न्यायालय के किसी न्यायाधीश के उसके कर्तव्यों के निर्वहन में आचरण के विषय में, सिवाय उस न्यायाधीश को हटाने की प्रार्थना करने वाले समावेदन को राष्ट्रपति के समक्ष प्रस्तुत करने के प्रस्ताव के, अन्य किसी प्रकार चर्चा करने की संसद का शक्ति प्राप्त नहीं है। ऐसा उपबन्ध स्पष्टतया इसलिए रखा गया है कि न्यायाधीश कायपालिका तथा विधानमण्डल के प्रभाव से मुक्त रहें। परन्तु इस संबंध में न्यायाधीश को प्राप्त संरक्षण उसके न्यायिक कर्तव्यों तक सीमित है, उसके निजी आचरण के लिए नहीं।

संसद विधि द्वारा, मध्य के लिए एक प्रशासनिक अधिकरण (administrative tribunal) और प्रत्येक राज्य के लिए या दो या दो से अधिक राज्यों के लिए एक पृथक् प्रशासनिक अधिकरण की स्थापना के लिए उपबन्ध कर सकती है। इस उपबन्ध के अधीन बनाए गए कानून में यह उल्लेख किया जाता है कि अधिकरणों के अधिकार क्षेत्र क्या-क्या होंगे और शक्तियाँ क्या-क्या होंगी। ऐसे कानून से, उच्चतम न्यायालय के संविधान के अनुच्छेद 136 के अधीन कार्यक्षेत्र के सिवाय, सभी न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र का कुछ उल्लिखित मामलों के संबंध में अपवर्जन किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त संविधान के अधीन संसद को एक प्रलिन भारतीय न्यायिक सेवा (All India Judicial Service) बनाने की शक्ति प्राप्त है जिसमें जिला न्यायाधीश (District Judge) से छोटा कोई पद नहीं होता।

संसद के किसी भी सदन की किसी कार्यवाही की विधिमाम्यता को, प्रक्रिया की किसी कथित अनियमितता के आधार पर, किसी न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती। प्रत्येक सदन का पीठासीन अधिकारी (Presiding Officer) या कोई अन्य अधिकारी या संसद सदस्य जिसमें प्रक्रिया को विनियमित करने या संसद के

किसी भी सदन के निर्णय को लागू करने या कार्य रूप देने की शक्तियाँ सामयिक तौर पर निहित की गईं हों, उन शक्तियों का प्रयोग करने में न्यायालयों के अधिकार-क्षेत्र में नहीं आता। सदन के आंतरिक मामलों को प्रभावित करने वाले किसी मामले के सम्बन्ध में "रिट", निदेश या आदेश जारी करना न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र में पड़े है।

ऐसे सविधान के ढांचे में जो व्यक्तिगत मूल अधिकारों की गारंटी देता है, सभ तथा राज्यों की अलग-अलग शक्तियाँ का उपबन्ध करता है और संसद गृहित राज्य के प्रत्येक निकाय की शक्तियों एवं कृत्यों की स्पष्ट परिभाषा करता है और उनका परिसीमन करता है, न्यायपालिका न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) की अपनी शक्तियों के अर्थों बहुत महत्वपूर्ण भूमिका अदा करती है। समद द्वारा बनाए गए किसी भी विधान को न्यायालय सविधान की शक्तियों में बाहर और इस कारण शून्य एवं अप्रवर्तनीय (Null and void) घोषित कर सकते हैं। सविधान के अनुच्छेद 13 में यह स्पष्ट उपबन्ध है कि समद, राज्य विधान-मण्डल या कोई भी अन्य प्राधिकरण ऐसा विधान न बनाए जो सविधान के भाग 3 में वर्णित किसी भी मूल अधिकार में प्रभुत्व है, या उसे शून्य करता हो। अनुच्छेद 32 और 226 द्वारा इन अधिकारों के प्रवर्तन के लिए कमजोर उच्चतम न्यायालय और उच्च न्यायालयों को शक्ति प्रदान की गई है। इस प्रकार, भारत में किसी विधान की संवैधानिक वैधता (Constitutional validity) को हम आधार पर चुनौती दी जा सकती है कि विधान का विषय—

(क) उस विधानमण्डल के अधिकार क्षेत्र में नहीं है जिसमें इसे पास किया है;

(ख) सविधान के उपबन्धों के प्रतिभूत है, या

(ग) मूल अधिकारों में से किसी का हनन करता है।

कभी कभी ऐसा मान लिया जाता है और प्रायः कहा जाता है कि जैसे विधानमण्डल का काम विधान बनाना और कार्यपालिका का काम उसे कार्यान्वित करना है, उसी तरह न्यायालयों का काम सविधान एवं विधियों की व्याख्या करना है। ऐसी धारणा बहुत ही भ्रमक एवं गलत है। हमारी राजनैतिक व्यवस्था में केवल न्यायपालिका ही व्याख्या नहीं करती है। अनेक ऐसे प्राधिकरण हैं जो लगातार प्रतिदिन अपने कृत्यों का निर्वहन करते हुए बहुत वैधता से सविधान की व्याख्या करते हैं। उदाहरणार्थ, समद के दोनों सदनों के पीठाधीन अधिकारियों को अपने विनिर्णय (rulings) देते हुए, जो उनके अपने-अपने सदनों में अतिथि होते हैं, सविधान के उपबन्धों की व्याख्या करनी पड़ती है। न्यायालयों का मूल कृत्य व्यक्तियों के बीच, व्यक्तियों और राज्यों के बीच, एक राज्य और दूसरे राज्य के बीच और सभ तथा राज्यों के बीच विवादों का न्यायनिर्णय (adjudication) करना है और

न्यायनिर्णय करने हुए न्यायालयों के लिए मविधान तथा विधियों की ध्याया करना अपेक्षित हो सकता है। और जो ध्याया उच्चतम न्यायालय द्वारा की जाती है वह विधान बन जाती है जिसे देश के सभी न्यायालय मानने हैं। उच्चतम न्यायालय के फैसले के विरुद्ध कोई अपील नहीं है। वह तब तक देश के कानून के रूप में बना रहता है जब तक कि स्वयं उच्चतम न्यायालय उस ध्याया का पुनर्विचिन्तन (review) न करे या उसका बदल न दे या जब तक समद्वारा उस कानून में या मविधान में उपयुक्त मशोधन न कर दिया जाए। यदि समद्वारा कोई अधिनियम न्यायपालिका द्वारा रद्द कर दिया जाता है तो समद्वारा उसकी ऐसी घुटियों को दूर करके जिनके कारण वह रद्द किया गया था, उसे फिर से अधिनियमित कर सकती है। इसके अधिनियमित समद्वारा मवैधानिक शक्तियों की सीमा में रहते हुए मविधान में ऐसी गति में मशाघन कर सकती है जिसमें कि वह कानून मवैधानिक न रहे।

इस प्रकार, भारतीय समद्वारा इतनी मवैशक्ति मम्पन्न नहीं है जितनी कि ब्रिटिश समद्वारा है जहां विधान के न्यायिक पुनर्विचिन्तन की अनुमति नहीं है। माप ही, भारतीय न्यायपालिका इतनी मवैशक्ति मम्पन्न नहीं है जितनी की मयुक्त राज्य ममेरिका में है जहां न्यायिक पुनर्विचिन्तन की वस्तुतः कोई सीमा ही नहीं है।

विधायी शक्ति का वितरण

मविधान में मध विधानपालिका (Union Legislature) और राज्यों की विधानपालिकाओं के बीच विधायी शक्तियों का वितरण किया है।

भारतीय मध में इस समय 25 राज्य (States) हैं और सात मध राज्यक्षेत्र (Union Territories) हैं, जैसा कि मविधान की पहली अनुसूची (First Schedule) में उल्लिखित है। मध का राज्यक्षेत्र राज्यों और मध राज्यक्षेत्रों में बंटा हुआ है। किसी राज्य द्वारा बनाया गया विधान उस राज्य के राज्यक्षेत्र में ही लागू हो सकता है। मध की समद्वारा भारत के मम्पूर्ण राज्य क्षेत्र या उसके किसी भी भाग के लिए विधान बना सकती है। समद्वारा की राज्यक्षेत्रातीत विधान (extra-territorial laws) बनाने की शक्ति भी प्राप्त है, अर्थात् इसके द्वारा बनाया गया कोई विधान केवल भारतीय राज्यक्षेत्र के लोगों और मवर्षति पर ही लागू नहीं होगा बल्कि विदेशों में रह रहे भारतीय नागरिकों पर भी लागू हो सकता है। राज्यों को ऐसा विधान बनाने की शक्ति प्राप्त नहीं है।

मविधान में मध और राज्यों के बीच विधायी शक्ति का वितरण तीन सूचियों के अनुगत करने का उपबन्ध किया गया है। सूची 1 (List) मधवा मध सूची (Union list) में 97 विषय हैं जिनके बारे में केवल समद्वारा ही विधान बना सकती है। सूची 2 (list 2) या राज्य सूची (State list) में 66 विषय हैं जिनके बारे में केवल राज्य विधानमण्डल ही विधान बना सकते हैं। सूची 3 (list 3) या

समदर्ती सूची (concurrent list) में 47 मदें हैं जिन्हें द्वारे में समद और राज्य विधानमण्डल दोनों ही विधान बना सकते हैं। मविधान द्वारा प्रावाटन करने-प्रदाने क्षेत्रों में, समद और राज्य विधानमण्डलों का पूर्ण स्वायत्तता (autonomy) प्राप्त है, तथापि शक्तियों के वितरण (distribution of powers) की योजना में विधायी क्षेत्र में समद के सामान्य प्रमुख पर बल दिया गया है।

मध सूची में, जो तीनों शक्तियों में सबसे लम्बी है, राज, नैतिक कार्य, रेलवे, मचार, बैकिंग, मुद्रा आदि जैसे महत्वपूर्ण विषय हैं। शेषांश शक्तियाँ, (residual powers) शेषांश में विषय के सम्बन्ध में विधान की शक्ति जो तीनों में से किसी भी सूची में वर्णित न हो, समद का प्राप्त है। हमारे शक्तिशाली समदर्ती सूची में, एक ही विषय के सम्बन्ध में मध के और राज्य के विधान में टकराव होने की स्थिति में, मध का विधान मान्य होता है। हमारे शब्दों में, हम सम्बन्ध में मध के विधान का स्थान पहला है। समदर्ती क्षेत्र के किसी विषय के सम्बन्ध में राज्य की विधि के पक्ष में हम नियम का अर्थवाद है कि समद के पहले के किसी विधान के साथ टकराव होने के मामले में राज्य का विधान मान्य रहता है, यदि उसे विचारार्थ रक्षित रखा गया हो और राष्ट्रपति की अनुमति (President's Consent) उस पर प्राप्त हो चुकी हो। परन्तु इस उपाय में समद के लिए ऐसी कोई गैर नहीं है कि वह राज्य विधानमण्डल द्वारा बनाए गए विधान में बाध में संशोधन नहीं कर सकती, उसे बदल नहीं सकती या निरस्त नहीं कर सकती। प्रत्येक राज्य की कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग इस प्रकार किया जाना अपेक्षित है जिसमें समद द्वारा बनाए गए विधान का अनुपालन सुनिश्चित हो।

राज्यों के लिए पूर्णतया रक्षित क्षेत्रों में भी, समद की कुछ परिस्थितियों में विधान बनाने की शक्ति प्राप्त है। हम प्रकार जब किसी राज्य में एक महत्वपूर्ण काम करने, जिसे विशेष महत्व प्राप्त हो, यह घोषणा करती है कि ऐसा करना राष्ट्रीय हित में आवश्यक या समीचीन है तो समद राज्य सूची में उल्लिखित किसी विषय पर विधान बना सकती है। इसके अतिरिक्त जब आपात की उद्घोषणा (proclamation of emergency) प्रवर्तन में हो तो समद की विधान बनाने की शक्ति का विस्तार हो जाता है जिसमें वह राज्य सूची के किसी भी विषय पर विधान बना सकती है। यद्यपि समद राष्ट्रीय हित में या आपात स्थिति के दौरान प्रयोग की गई किसी शक्ति में किसी राज्य के विधानमण्डल की सामान्य विधायी शक्ति को प्रतिबन्धित नहीं करती, तथापि टकराव की स्थिति में समद द्वारा बनाया गया विधान प्रवर्तन में रहता है और जब तक वह प्रवर्तन में रहता है तब तक राज्य का विधान जहाँ तक समद के विधान में उसके टकराव का सम्बन्ध है, अप्रवर्तनीय (inoperative) रहता है।

किसी देश के साथ की गई सन्धि (treats), सम्मेलन (agreement) या अभिसमय (convention) को या किसी अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन, एगोमिएशन या अन्य निकाय में किसी विषय पर, यदि वह विषय राज्य सूची में हो तो भी लिए गए फैसले को कार्यान्वित करने के लिए विधान बनाने की शक्ति समझ को ही प्राप्त है।

समझ में निवेदन किए जाने पर भी वह राज्य सूची के किसी विषय पर विधान बना सकती है। यदि दो या दो में अधिक राज्य विधानमण्डल ऐसा बाध्यकारी सम्मेलन है कि उनके अधिकार क्षेत्र वाले किसी विषय का विनियमन (regulation) समझ के विधान द्वारा होना चाहिए और इस बाध्यता का मकसद प्राप्त करते हैं तो, समझ राज्यों के नियन्त्रण पर राज्य सूची के किसी विषय पर आवश्यक विधान बना सकती है। परन्तु इस प्रकार बनाया गया विधान उन राज्यों में प्रभावित रहता है जिन्होंने इस हेतु निवेदन किया हो अन्यथा उन अन्य राज्यों में जो इस बारे में मकसद प्राप्त करने वाले में उसे अपना लें। सच सूची की कुछ प्रविष्टियों से ही समझ को शक्ति प्रदान हो जाती है कि वह, विधि द्वारा अपेक्षित घोषणा करके, कुछ क्षेत्र और विषय राज्य के क्षेत्र में अपने अधिकार में ले ले।

सविधान में उपबन्ध है कि यदि राष्ट्रपति का, किसी राज्य के राज्यपाल से रिपोर्ट मिलने पर या अन्यथा यह समाधान हो जाता है कि ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गई है जिसमें उस राज्य का शासन सविधान के उपबन्धों के अनुसार नहीं चलाया जा सकता तो राष्ट्रपति उद्घोषणा (Presidential Proclamation) द्वारा उस राज्य की सरकार के सभी या कोई कृत्य अपने हाथ में ले सकता है और यह घोषणा कर सकता है कि राज्य के विधायनमण्डल की शक्तियों का प्रयोग समझ द्वारा या उसके प्राधिकार के अधीन किया जाएगा।

नये राज्यों की स्थापना एवं गठन के मामलों से भी समझ के प्रमुख का संबंध मिलता है। समझ को यह शक्ति प्राप्त है कि वह—

- (क) किसी राज्य में नए उसका राज्यक्षेत्र प्रसार करके अन्यथा दो या अधिक राज्यों को मिलाकर नए राज्य का निर्माण कर सकती है;
- (ख) किसी राज्य का क्षेत्र बढ़ा या घटा सकती है;
- (ग) किसी राज्य की सीमाओं में परिवर्तन कर सकती है, और
- (घ) किसी राज्य के नाम में परिवर्तन कर सकती है।

ये परिवर्तन सविधान में संशोधनों की तरह न होकर ऐसे संशोधन हैं जो राष्ट्रपति की सिफारिश पर समझ द्वारा साधारण बहुमत में विधेयक (Bill) पास करके किए जा सकते हैं। ऐसे विधेयकों पर सम्बन्धित राज्यों के विधानमण्डलों के, इस प्रयोजनार्थ निर्धारित अवधि में, विचार जानने के लिए उनके पास भेजना अनिवार्य है परन्तु विधेयक इस प्रकार विधान मण्डलों के पास भेजने में समझ के हाथ

वधने नहीं है और वह जैसे उचित समझे वैसे परिवर्तन कर सकती है। इसके अतिरिक्त, समुद् को किसी राज्य में विधान परिषद् का साधारण प्रक्रिया द्वारा उत्पादन या गृहण करने की शक्ति प्राप्त है जिसके लिए संविधान में संशोधन करना अपेक्षित नहीं है। यदि किसी राज्य की विधान सभा विशेष वृद्धता से इस आणव्य का महत्त्व पार कर देती है तो समुद् के अधिनियम द्वारा ही ऐसा हो सकता है। संविधान में निर्धारित सीमाओं में रहकर यह और राज्य एक दूसरे से स्वतंत्र हैं। अपने क्षेत्र में कोई एक दूसरे के अधीन नहीं है। सम्बद्धकर के शब्दों में, "संविधान द्वारा नियत किए गए अपने क्षेत्र में राज्य उगने की अनुमति-सम्पत्ति (Sovereign) है जितना कि केन्द्र संविधान द्वारा सीपे गए अपने क्षेत्र में है"। एक का प्राधिकार दूसरे के प्राधिकार में समन्वयकारी है। वास्तव में, भारत में यह और राज्यों का सम्बन्ध निम्न-निम्नित दो विशेषी विचारों में समझने का प्रतीक है—

- (1) शक्तियों का सामान्य विभाजन जिससे अनुसार राज्य अपने क्षेत्रों में स्वायत्त हैं,
- (2) विशेष परिस्थितियों में राष्ट्रीय एकता और मजबूत संध की आवश्यकता।

संविधान में संशोधन करने की शक्ति अथवा संविधानी शक्ति (constituent power) संविधान ने समुद् को सीपी है। संविधान संशोधन विधेयक सदन के किसी भी सदन में पेश किये जा सकते हैं। समुद् संविधान में कोई भी आवश्यक संशोधन कर सकती है, निश्चय इसके कि कुछ मामलों में संविधान में संशोधन करने वाले विधेयक के लिए राज्य विधानमण्डलों द्वारा अनुमति आवश्यक है तथा न्यायालयों के निर्णयों के अनुसार विधानपालिका ऐसे संशोधन नहीं कर सकती संशोधन जो संविधान के मूल दावे अथवा आधारभूत सिद्धान्तों के विरुद्ध हैं। संविधान संशोधन में राज्य विधान मण्डलों की भूमिका सीमित है।

संक्षेप

संक्षेप में कह सकते हैं कि हमारे देश की राजनीतिक व्यवस्था में सभी व्यक्तियों को प्रत्यानु जिन्होंने 18 वर्ष की आयु प्राप्त कर ली हो, मतदाता हैं, वे अपने-अपने राज्यों में लोक सभा के और विधान सभाओं के सदस्य चुनते हैं। राज्यों की विधान सभाएँ फिर राज्य सभा के सदस्य चुनती हैं। राष्ट्रपति का निर्वाचन एक निर्वाचक-मण्डल (Electoral college) द्वारा किया जाता है जिसमें राज्य सभा, लोक सभा और राज्यों की विधान सभाओं के निर्वाचित सदस्य होते हैं। राष्ट्रपति नाममात्र अथवा संवैधानिक राष्ट्रपति है, वास्तविक अथवा राजनीतिक कार्यपालिका अतिरिक्त होती है। संविधान संसद् सदस्य प्रवेश होने चाहिए और वे सामूहिक रूप से लोकसभा के प्रति उत्तरदायी

होते हैं। उच्चतम न्यायालय और उच्च न्यायालयों के न्यायाधीश राष्ट्र-पति द्वारा नियुक्त किए जाते हैं। जहाँ तक कार्यपालिका और विधानमण्डल के संबंधों का प्रश्न है, उनकी स्थिति विरोधात्मक नहीं है। दोनों जनता की सेवा में भागीदार हैं।

भारत की संसद, राष्ट्रीय स्तर पर सर्वव्यापक रूप से संगठित सभी लोगों के विचारों का प्रतिनिधित्व करती है, उसका देश की राजनीतिक व्यवस्था में बहुत महत्वपूर्ण स्थान है। इसमें जनता की "प्रभुसत्ता" (Sovereignty) का समावेश एव सार है, यह राष्ट्र की आवाज और उसका दर्पण है।

संसद को सर्वोपरि यह देखना होता है कि लोगों की जिन इच्छाओं एवं आकांक्षाओं का प्रतिपादन इसके सदनों में किया जाता है उनकी यथासम्भव उत्तम रीति से पूर्ति हो। लोगों के निर्वाचित प्रतिनिधियों के रूप में संसद सदस्य लोगों की विभिन्न मामलों पर शिकायतों और विचारों को संसद के सदनों में व्यक्त करते हैं, सरकार के कार्यकरण की छानबीन करते हैं और विधान बनाते हैं। संसद "राष्ट्र की जाच पड़ताल करने वाली एवं प्रहरी महान सत्ता" के रूप में कार्य करती है।

इसके विधायी अधिकार क्षेत्र की सीमा से, संविधान-निर्माण की इसकी शक्तियों से, आपात की स्थितियों में इसकी भूमिका से और न्यायपालिका, कार्यपालिका, राज्य विधानमण्डलों और संविधान के अधीन अन्य प्राधिकरणों के साथ इसके सम्बन्धों से पता चलता है कि संसद की शक्ति एवं अधिकार क्षेत्र कितना अधिक और विस्तृत है परन्तु भारतीय संसद को उम्र प्रकार प्रभुसत्ता-सम्पन्न निकाय नहीं कहा जा सकता जिस प्रकार कि ब्रिटिश संसद को जाना जाता है। इसकी शक्ति बहुत अधिक है परन्तु असीम नहीं है। हमारी संसद का प्राधिकार और अधिकार क्षेत्र अन्य निकायों की शक्तियों द्वारा, मध्य और राज्यों में विधायी शक्तियों के विभाजन द्वारा, मूल अधिकारों द्वारा, न्यायिक पुनरवलोकन के लिए सामान्य उपबन्ध द्वारा और स्वतंत्र न्यायपालिका होने के कारण सीमित होते हैं। इसके प्राधिकार की इन सीमाओं के बावजूद, संविधान के अधीन जो शक्तियाँ इसे प्राप्त हैं वे इतनी पर्याप्त हैं कि जो भूमिका इसके लिए नियत है, उसे वह भली-भाँति निभा सकती है।

2.

संसद् का कार्यकरण और अधिकार क्षेत्र सदनों की भूमिका, विभिन्न कृत्य

संसद् के विधायी कृत्य (Legislative function) को देखते हुए सर्वसाधारण में संसद् को केवल विधान बनाने वाली निकाय ही माना जाता है। यह केवल एक पक्षीय दृष्टिकोण है। व्यावहारिक दृष्टि से संसद् का कार्य विधान बनाना, परामर्श देना, आलोचना करना एवं जन-इच्छा की प्रतीक होने के साथ, जनता की शिकायतों को सुनकर करना होता है। बिना पर-निगरण करने, कर लगाने प्रणय करों में परिवर्तन करने, अनुदानों और पूर्णियों पर मतदान करने का विनिष्ट अधिकार भी इसे प्राप्त है। इन शक्तियों के माध्यम से ही संसद् कार्यपालिका (Executive) के अपने प्रति और प्रशासकों जनता के प्रति उत्तरदायित्व को पूरा करती है। राष्ट्रीय महत्व के सम्पूर्ण मामलों को सुलझाने में भी संसद् का विनिष्ट योगदान रहा है। यह हमें देवते हैं कि एक सम्पूर्ण संस्था के रूप में संसद् के कृत्यों में विविधता पाई है और उनमें भीमानी में बंधन प्राप्त हो सकता है। निम्न विषय-वस्तु को सुलभ और बोधगम्य बनाने की दृष्टि से, संसद् की कुछ मौलिक भूमिकाएँ एवं कृत्य इस प्रकार कहे जा सकते हैं।

संसद् के कृत्य

- (1) राजनीतिक और वित्तीय नियंत्रण (Political and financial Control)
- (2) प्रशासन की निगरानी (Surveillance over Administration)
- (3) जानकारी प्राप्त करने का अधिकार
- (4) जन-प्रार्थनाओं का प्रतिनिधित्व करना, शिकायतें व्यक्त करना और परामर्श देना
- (5) राष्ट्रीय महत्व के मामले सुलझाना और राष्ट्रीय एकता सुनिश्चित करना

(6) विधि-निर्माण करना

(7) गविधान में संशोधन करना (गविधायी शक्ति)

(8) नेतृत्व प्रदान करना ।

राजनीतिक और वित्तीय नियंत्रण : गसद्, कार्यपालिका का निरीक्षण एवं नियंत्रण करती है । कार्यपालिका गसद् के प्रति उत्तरदायी है । गसद् को कार्यपालिका के कृतकार्यों की जानकारी प्राप्त करने और उनकी आलोचना करने का प्रसीमित अधिकार प्राप्त है । यह कहा गया है कि "गसदीय गस्थाओं का लक्ष्य ऐसी मशक्त कार्यकारिणी है जिस पर जनता के प्रतिनिधि सदा दृष्टि रखें, उसकी आलोचना करते रहें और जो उनके सत्त्व नियंत्रण में रहें"¹ भारतीय गविधान में भी (एक) मन्त्रीपरिषद् (Council of Ministers) के गसद् के निर्वाचित सदन के प्रति सामूहिक दायित्व (Collective responsibility) और (दो) वजट पर गसद् के नियंत्रण का उपबन्ध है ।²

भारतीय गविधान के अन्तर्गत कार्यपालिका और गसद् के बीच सम्बन्ध सामंजस्यपूर्ण है, परस्पर विरोधी नहीं । गसद् कार्यपालिका के दिन-प्रतिदिन के प्रशासनिक कार्य में हस्तक्षेप नहीं करती और कार्यपालिका अपने कृत्यों के लिए गसद् के प्रति उत्तरदायी है जहाँ उसका अस्तित्व प्रतिदिन दाव पर रहता है । सदन किसी भी समय बहुमत द्वारा सरकार को अंपदस्थ करने का फैसला कर सकता है, अर्थात् यदि सत्ताधारी दल सदन के बहुमत का समर्थन नो देता है तो सरकार अंपदस्थ हो जाती है । तब कोई आधार बताना, प्रमाण देना या अचित्त बताना आवश्यक नहीं होता ।³ अतः लोक सभा (1) मन्त्रिपरिषद् में अविश्वास का मूल (Substantive) प्रस्ताव पार करके,⁴ (2) नीति (Policy) सम्बन्धी किसी बड़े मामले पर सरकार को पराजित करके, (3) कोई स्थगन प्रस्ताव (Adjournment motion) पार करके;⁵ और (4) आपूनि (सम्पार्द ग) की स्वीकृति देने में इन्कार करके या किसी वित्तीय उपाम पर सरकार को पराजित कर अंपदस्थ कर सकती है ।

गसद् शासन नहीं करती, यह काम कार्यपालिका का है जिसमें गसद् के सदस्य मन्त्री के रूप में नियुक्त होते हैं । अतः वास्तविक कार्यपालिका मन्त्रिमण्डल है जिसका नेता प्रधानमन्त्री है । देश के सन्तानन के लिए कार्यपालिका कार्यक्रम और नीतियाँ तैयार करती है जिनके कार्यान्वयन पर ध्यय होना अनिवार्य है । फलस्वरूप सरकार के लिए गविधान के उपबन्धों के अधीन प्राकरनिन धाम और ध्यय का वार्षिक विवरण (Annual financial statement or the estimated Receipts and Expenditure) अर्थात् वजट, गसद् के समक्ष रगना आवश्यक होता है । तिम पर भी कार्यपालिका को अपने कार्यक्रमों और नीतियों की उपादेयता के अनुगार ध्यय का स्तर निर्धारित करने और उसको विभिन्न प्रयोजनों के लिए आवंटित करने की स्वतंत्रता प्राप्त होती है । उसे यह गुभाय देने की भी पूरी स्वतंत्रता है

कि व्यय को पूरा करने के लिए राजस्व (Revenue) किम प्रकार जुटाया जाना चाहिए। इस प्रकार खर्च करने के मामले में मुख्य रूप से कार्यपालिका को ही पहल करनी पड़ती है। किन्तु सरकार कानून के अन्तर्गत अधिकार प्राप्त किए बिना न तो कोई खर्च कर सकती है और न कर ही लगा सकती है।¹

कार्यपालिका की पहल करने की शक्ति अततोत्पत्ता इस बात पर आधारित है कि उसे ससद का समर्थन प्राप्त हो। यदि ससद में सरकार का सम्पूर्ण बहुमत (Absolute majority) हो तो विधान तथा कार्यपालिका के सभी कामों का लगभग पूरा नियंत्रण उसके हाथ में आ जाता है। मसदीय नियंत्रण (Parliamentary control) नाममान वा वह जाता है। कार्यपालिका पर मसदीय नियंत्रण का 19वीं शताब्दी का ब्रिटिश विचार, "मदर आफ पार्लियामेन्ट" (ब्रिटिश ससद) में भी अब लागू नहीं है। व्यावहारिक तथ्य यह है कि लोकमभा में अपने बहुमत के द्वारा और सदन को मग कर देने और नये चुनाव कराने की अपनी शक्ति के द्वारा सरकार ससद पर नियंत्रण रखती है। जैसा कि एक अन्य स्थान पर कहा गया है—

"मात्र राजनीति या व्यावहारिक तथ्य यह है कि वास्तविक शक्ति प्रधान-मन्त्री को और उसके मन्त्रीमण्डल को प्राप्त है न कि ससद को। प्रधानमन्त्री लोकमभा में बहुमत का नेता होता है और सरकार का प्रमुख भी होता है। प्रधानमन्त्री के नेतृत्व में मन्त्रीपरिषद् सरकार और विधानमण्डल, दोनों पर नियंत्रण रखती है क्योंकि इसे व्यापक मान्यता प्राप्त है और फैसले करने और उन्हें कार्यान्वित करने की शक्ति भी प्राप्त है।"²

और ऐसा होना भी चाहिए।

"प्रधानमन्त्री के अधिकार का सन्देह नहीं होना चाहिए क्योंकि उस स्थिति में मन्त्रीमण्डलीय सरकार कार्य नहीं कर सकती। इसलिए प्रधानमन्त्री उसकी धुरी है। वह दो या तीन सहयोगियों से सहायता करके कार्यवाही कर सकता है। यही कारण है कि मन्त्रीमण्डल समितियों की आवश्यकता है। अततोत्पत्ता प्रधानमन्त्री ही सरकार की नीतियों के लिए ससद और राष्ट्र के प्रति जिम्मेदार है।"³

प्रशासन की निगरानी—ससद जन इच्छा का प्रतीक है। वह सीधे शासन नहीं चलाती। शासन से अभिप्राय है सरकार द्वारा तैयार किये गये कार्यक्रमों और निर्धारित नीतियों का कार्यान्वयन। देश की आर्थिक और सामाजिक प्रगति के लिए विभिन्न कार्यक्रमों के प्रारूप और नीतियाँ कार्यपालिका द्वारा तैयार किये जाते हैं और ससद यह सुनिश्चित करती है कि ये कार्यक्रम और नीतियाँ जन-साक्षात्कारों के समग्ररूप से अनुस्यूत हों। इनका कार्यान्वयन प्रशासन व्यवस्था द्वारा किया जाता है। प्रशासन व्यवस्था से अभिप्राय है प्रशासनिक अथवा सिविल सेवाएँ (Administrative and civil services) जो वस्तुतः ससद के प्रति हिसाब देह देती हैं।

नि.सन्देह मन्त्रीमण्डल के सदस्य विभिन्न मन्त्रालयों के प्रमुख होते हैं किन्तु वे विधायिनी और कार्यकारिणी के बीच की कड़ी होते हैं। इन नीतियों के कार्यान्वयन में अधिकारियों का सीधा हाथ होता है, जिन्हें सामियाँ, यदि कोई हो, का स्पष्टीकरण करना होता है।

इन प्रतिनिधि सभा के रूप में मसद् के इस बात की निगरानी रखनी होती है कि जिन कार्यक्रमों और नीतियों का उमने अनुमोदन किया था, क्या प्रणामन ने उनको लागू कर अपने दायित्व पूरे किये। जिस मद के लिए उसने धन स्वीकार किया था, क्या वह उसी मद पर खर्च किया गया? संक्षेप में, मसद् द्वारा प्रणामन की निगरानी का यही उद्देश्य है। इसमें यह सुनिश्चित हो जाता है कि अधिकारी इस बात का ध्यान रखकर ही काम करेंगे कि बाद में उनके काम की संसद् द्वारा छानबीन होगी और जो कुछ वह करते हैं या नहीं करते हैं उसके लिए वह उत्तरदायी होंगे। परन्तु सार्थक छानबीन करने और प्रणामन के कृत्यों की निगरानी के लिए संसद् के पास तकनीकी गमाधन एवं जानकारी अवश्य होनी चाहिए।⁹

सरकार पर निगरानी रखने के मसद् के पास अनेक प्रक्रियागत साधन हैं। जैसे प्रश्नों के माध्यम से तथा प्रश्नोपजनक उत्तर प्राप्त होने पर आधे घण्टे की चर्चाएँ (Half an hour discussions) उठाकर मसद् प्रणामन को अपनी मतकंता का आभास करा देती है। इसी प्रकार राष्ट्रपति के अभिभाषण पर धन्यवाद प्रस्ताव (Motion of Thanks), बजट और सरकार की नीति के विक्षेप पहलुओं तथा विशिष्ट परिस्थितियों पर विचार के दौरान प्रणामनिक पुनर्विमीक्षण (Administrative review) के महत्त्वपूर्ण अवसर प्राप्त होते हैं। इसके अतिरिक्त, अविम्वन्धी लोकमहत्त्व के विषयों (Matter of urgent public importance) सम्बन्धी प्रस्तावों (Motions) गैर-सरकारी सदस्यों के गकृत्यों (Private members resolutions) और अन्य मूल प्रस्तावों (Substantive motions) द्वारा भी विशिष्ट मामलों पर चर्चा हो सकती है। उपर्युक्त साधनों में सरकार पर नियंत्रण रखने के साथ-साथ मसदीय समितियों (Parliamentary committees) के माध्यम से भी सरकार पर निगरानी रखी जाती है।

जानकारी प्राप्त करने का अधिकार (Right to know) तेजी में बदलते इस युग में जानकारी रखना अत्यन्त महत्त्वपूर्ण है। जानकारी के अभाव में कोई भी काम सुचारु रूप में नहीं चलाया जा सकता है। हमने देखा है कि जहाँ सरकारी कार्यप्रणाली और नीतियों के निर्माण का दायित्व कार्यपालिका का है वहाँ, इन नीतियों की जाच पढनाय करना तथा कार्यपालिका पर नियंत्रण (Control over Executive) रखने का पूरक काम मसद् करती है। इस दायित्व को निवाहने के लिए जानकारी प्राप्त करने का अधिकार मसद् की सबसे बड़ी शक्ति है। मसद् की इस शक्ति के अर्थ में जहाँ सरकार के विभिन्न विभाग अपने कार्यों के निष्पादन में

संचालित रहते हैं वहां विभागों के प्रभारी मंत्रियों को भी उनके विभागों की सामियों को जानने में सहायता मिलती है जिससे वे अपने प्रशासन को चूंस्त बनाते हैं। यी तो संसद् की अनेक प्रकार से, विभिन्न स्रोतों से जानकारी प्राप्त होती है, परन्तु सरकार बयोकि जानकारी का सबसे बड़ा स्रोत है अतः संसद् एवं इसके सदस्यों को जानकारी की अपनी आवश्यकताओं के लिए सरकारी विभागों पर काफी निर्भर रहना पड़ता है।¹⁰ यह सरकारी विभागों का दायित्व है कि भागे जाने पर वे अपने विभागात्मकों के सबंध में संसद् को पूरी, सही-सही और सुस्पष्ट जानकारी उपलब्ध करावें। हा, ऐसे मामले, जिनके बारे में जानकारी देने से राष्ट्रीय हित (National interest) पर घाव घानो हो अथवा देश की सुरक्षा पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता हो, वे अपवाद हो सकते हैं। इस प्रकार की जानकारी मंत्रियों द्वारा सभा में वक्तव्य देकर, आवश्यक पत्र और रिपोर्टें सभा पटल पर रखकर अथवा इन्हें संसद् प्रधासय में रखकर उपलब्ध कराई जा सकती है। सदस्य सभा में चर्चाएँ उठाने (To raise matters in the House) के लिए इस जानकारी का प्रयोग करते हैं।

सभा के सत्र (Session) के दौरान सदस्यों को जानकारी प्राप्त करने के अवसर प्रतिदिन प्राप्त होते हैं। सबसे महत्वपूर्ण साधन है अथवा पूछना, जिससे सदस्य सीधे स्वयं जानकारी प्राप्त करते हैं। स्पष्ट उत्तर न मिलने पर अनुपूरक प्रश्नों (Supplementary Questions) का काम चलता है और असतोपजनक उत्तर मिलने पर आधे घण्टे की चर्चा (Half-an-hour Discussion) उठादी जाती है। इन प्रकार अनेक विभाग की बड़ी बागीकी से जांच होती है और कोई भी कोना संसद् की छातबीन से छल्ला नहीं रहता। सदस्य अविलम्बनीय लोक महत्व के विषयों पर मौखिक उत्तर के लिए अल्प सूचना प्रश्न (Short Notice Questions) पूछ सकते हैं। कोई सदस्य, अध्यक्ष की पूर्व अनुमति से, अविलम्बनीय लोक महत्व के किसी मामले की ओर सभा का ध्यान दिला सकता है और उससे अनुरोध कर सकता है कि वह उस मामले पर वक्तव्य दे। सदस्य संबंधित मंत्री को लिख कर भी ऐसी जानकारी प्राप्त कर सकते हैं जिसकी कि उन्हें आवश्यकता हो और ऐसी जानकारी आम तौर पर दे दी जाती है।¹¹

विभिन्न कार्यक्रमों और नीतियों के कार्यान्वयन से संबंधित विभिन्न मंत्रालयों और उनकी अधीनस्थ संस्थाओं से सीधे जानकारी का अन्य माध्यम विभिन्न संसदीय समितियों के प्रतिवेदन (Reports) हैं। प्रशिक्षणाधीन विषयों के संबंध में ये समितियां विस्तृत जानकारी प्राप्त करने के लिए बड़े ही पने प्रश्न करके मंत्रालयों एवं विभागों और सरकारी उद्यमों (Public Undertakings) इत्यादि से विस्तृत एवं बहुमूल्य जानकारी एकत्र करती हैं। यहां तक कि मंत्रालयों के सचिवों और अधिकारियों से प्रत्यक्ष प्रश्न भी पूछे जाते हैं। इस प्रकार एकत्रित जानकारी के आधार पर विचाराधीन विषयों के संबंध में समितियां अपने प्रतिवेदन प्रस्तुत करती

हैं। अतः ये प्रतिवेदन अविलम्बनीय लोक महत्त्व के मामलों पर जानकारी प्राप्त करने का एक सशक्त साधन बन गए हैं जिनका मदन में दोनों पक्षों के सदस्य प्रमाणानुसार खूब प्रयोग करते हैं।

सरकारी साधनों के अतिरिक्त विभिन्न राजनीतिक दलों के शोध एवं मदर्थ के लिए अपने कर्मचारी हैं, जो कि जानकारी प्राप्त करने के लिए अनिवार्य भ्रम हैं। जानकारी के अभाव में किसी भी मस्यौदा का सदस्य अपने कार्य का निष्पादन सही ढंग में नहीं कर सकता, संसदीय वाद-विवाद (Parliamentary debate) में हिस्सा लेना तो दूसरी बात है। सूचना के महत्त्व वाले इस युग में प्रेस और मंचार माध्यमों का अपना एक अलग स्थान है। जन-संचार के इन माध्यमों में सदस्यों को नवीनतम घटनाओं की जानकारी प्राप्त होती है और वे प्रशासन एवं सार्वजनिक नीतियों संबंधी मामलों से अवगत रहते हैं।

समाचार-पत्र, जन-संचार का मुख्य साधन है। समाचार-पत्र ही जनता की संसदीय लोकतंत्र में कार्यपालिका और विधायिका तथा सत्तारूढ़ दल और विपक्षी दल के पारस्परिक सम्बन्धों और उनके कार्यों में अवगत कराते हैं। जनता को शिक्षित करने के साथ-साथ समाचार-पत्र प्रजातन्त्र के दोषों को दूर करने में सहायता करते हैं। समाचार-पत्रों का यह भी दायित्व है कि वे समय-समय पर जनता के विचार व्यक्त करते रहे। किन्तु समाचार पत्रों के निजी विचारों को जनता के विचार नहीं माना जा सकता। फिर भी मर्ही स्थिति का चिन्ता करके समाचार-पत्र इस दायित्व का निर्वाह कर सकते हैं। उनको स्वयं अपनी आचरण संहिता (Code of conduct) का पालन करना चाहिए, मनसनीयता वाले लिखने के प्रलोभन में नहीं आना चाहिए, पत्रकारिता में राष्ट्रीय हित का बलिदान न करने के अपने सर्वोच्च कर्तव्य को याद रखना चाहिए। संसदीय प्रश्नों, (Parliamentary Questions) प्रस्तावों (Motions) और वाद-विवाद के लिए अधिकांश जानकारी दैनिक समाचार-पत्रों में प्राप्त होती है और यह एक महत्वपूर्ण माध्यम है जिस पर सदस्य निर्भर करते हैं। इसके साथ-साथ, प्रेस लोगों की जानकारी देता रहता है कि गसद में क्या हो रहा है। इस आशान-प्रदान में प्रेस लोगों और संसद के बीच महत्वपूर्ण तथा मजबूत गपक बनाए रखने में समर्थ होता है।

संसदीय प्रणाली में जानकारी का निष्पक्ष और तथ्यात्मक होना अनिवार्य है। परन्तु कितना भी कहे, जन-संचार माध्यमों द्वारा उपलब्ध कराई जाने वाली जानकारी के निहित स्वार्थों से प्रभावित जानकारी होने की शका बनी रहेगी। इसी प्रकार सरकारी स्रोतों द्वारा उपलब्ध की जाने वाली जानकारी भी, तथ्यात्मक और सुस्पष्ट होने में बावजूद, कभी-कभी एक तरफा या पक्षपातपूर्ण हो सकती है। अतः इन सम्भावनाओं से बचने के लिए संसद को एक निजी संस्थागत स्रोत (Institutional source) विकसित करना चाहिए जो स्वतंत्र जानकारी का

रक्षित प्रणाली हो। इसके साथ-साथ वित्तीय प्रसार प्रक्रियाओं (Dissemination processes) का विकास करने की भी आवश्यकता है। संसद ग्रन्थालय और इसकी शोध, सदर्भ, प्रलेखन तथा सूचना सेवाएँ (Library Research Documentation and Information services) इस दिशा में कार्य कर रही हैं। ये सेवाएँ सदस्यों के लिए उपलब्ध रहती हैं और उन्हें जब भी वे चाहें, निष्पक्ष एवं विलुप्त संगत जानकारी प्रविष्टि और प्रायः अल्प सूचना पर सुनिश्चित करने हैं और उनकी भावी आवश्यकताओं का भी ध्यान रखा जाता है। विधायकगण धुँकें बहुत व्यस्त रहते हैं और उनके पास समय बहुत कम होता है घट जानकारी ठीक-ठीक होनी चाहिए, संक्षिप्त, प्रासंगिक से सम्बन्धी जा सरने वाली और तुरन्त प्रयोग में लाए जा सकने योग्य होनी चाहिए।¹⁸

जन-प्राकाशनों का प्रतिनिधित्व करना, विकासमें व्यस्त करना और परामर्श देना। सामान्य को उनके निर्वाचन क्षेत्रों की जनता एक प्रष्ट विश्वास के साथ निर्वाचित कर संसद में भेजनी है। घन वे उनके माध्यम में एक राष्ट्रीय मंच (National Forum) पर अपनी भाषाओं, इच्छाओं और आकांक्षाओं को प्रतिफलित होते देखना चाहते हैं। संसद की कार्यवाहियों में सामान्य का योगदान उनके निर्वाचन क्षेत्रों (Constituencies) की जनता की कठिनाइयों, उनकी विकासों और उनकी भावनाओं, बिन्नाओं और निराशाओं की ही अभिव्यक्ति होती है। इस प्रकार सांसदों की बाणी में छोटे-बड़े, शरीर-गरीब सभी की, समग्र भारत की एक वाणी प्रस्तुति होती है और इस प्रकार भारतीय संसद सम्पूर्ण राष्ट्र की प्रतिनिधि सभा का स्वरूप धारण करती है।

संसद में जो भी जीवन प्रश्न उठते हैं, जिनमें उसकी चर्चाओं में चर्क और चटकीलापन आता है उनका आधार उनके निर्वाचन क्षेत्रों की जनता की भाषाएँ और आकांक्षाएँ ही होती हैं। वे लोग, अपने भय-वास की, अपने क्षेत्र की कठिनाइयाँ, अपनी शिकायतें उन तक पहुँचाते हैं जो वाद-विवाद का आधार बनती हैं। वे दिन तो लड़ गये जब कि विधान मण्डल केवल विविष्ट वर्ग (elite) के लोगों का ही विकास था। आज लोक सभा अधिकधिक प्रतिनिधि स्वरूप वाली बन गई है। एक अध्ययन में किए गए विवेचन के अनुसार:

“भारतीय संसद बहुमुखी भारतीय समाज का दर्पण है। संसद में भारत के लोगों का, उनकी राजनीतिक जागृति के स्तर का, उनके मोक्ष-मादे जीवन का और उनकी समस्याओं, भाषाओं और आकांक्षाओं का अधिक प्रतिनिधि स्वरूप दिखाई देने लगा है। विविष्ट वर्ग की राजनीति का स्थान धीरे-धीरे स्वयं ग्रामोन्मुख राजनीति ले रही है। नगरीय वकील, जो कानून और समुदाय प्रक्रिया की कारीक्रियों को समझता था, उसका स्थान ग्रामीण किसान या राजनीतिक/मायाजिक कार्यकर्ता ले रहा है जिसकी अग्रजात सहज वृद्धि है और जो यह पूरी तरह समझता है कि लोगों की आवश्यकता क्या है। अब विदेशी शिक्षा

प्राप्त पब्लिक या कान्वेंट स्कूलों में पढ़े उच्च मध्यम श्रेणी के नगरीय विभिन्न लोगों का स्थान गाँवों के शिक्षित साधारण लोग ले रहे हैं।" 13

सामद और निर्वाचक का घटूट सम्बन्ध है। दोनों अन्योन्याश्रित हैं। निर्वाचक यदि सामद को अपना प्रतिनिधि बनाकर ससद में भेजते हैं, अपनी समस्याओं, कठिनाइयों और शिकायतों के रूप में उन्हें सामग्री उपलब्ध कराकर ससद की चर्चाओं को जीवन्त बनवाते हैं, तो ससद भी अपने निर्वाचकों को सरकार के कार्यक्रमों, नीतियों और उनको कार्यान्वित करने की प्रक्रिया में अवगत करवाते हैं। वे उनको ससद के कार्यक्रमों और उसकी भूमिका में भी अवगत कराते हैं। इस प्रकार वे अपने निर्वाचकों, मन्त्रों और ससद के बीच संचार का एक महत्वपूर्ण माध्यम बन जाते हैं। इस सब के लिए सामद की सूझ-बूझ, शिक्षा-दीक्षा, अपने निर्वाचन क्षेत्र से निरन्तर सम्पर्क, उनकी शिकायतों, समस्याओं और कठिनाइयों को उपलब्ध विभिन्न प्रक्रियागत उपायों द्वारा अभिव्यक्त करने की उनकी क्षमता की महिम भूमिका है।

ससद सदस्य अपनी सूझ-बूझ से अपने क्षेत्र की समस्याओं को सर्वसाधारण की समस्याओं का रूप देता है तथा प्रश्नों के माध्यम में ध्यानाकर्षण प्रस्ताव (Calling Attention Notices), अल्पकालिक प्रस्ताव (Short Duration Discussion) रखकर उन पर ससद में चर्चाओं की मांग करता है। वजह पर, अनुदान चर्चाओं के दौरान कटौती प्रस्ताव (Cut Motions) लाकर वह नागरिकों की बहुत सी शिकायतों को सरकार के समुप शक्तिशाली ढंग से प्रस्तुत करता है। इस प्रकार आयोजित चर्चाएँ महत्वपूर्ण होती हैं क्योंकि उनसे पता चलता है कि ससद का क्या दृष्टिकोण है और चर्चाओं में प्रशासनिक तन्त्र (Administrative System) पर लोगों के विचारों का प्रभाव पड़ता है और यदि ऐसा न हो तो प्रशासन लोगों की भावनाओं में अनभिज्ञ रहे। इस प्रकार चर्चाएँ उठने से सरकार सतर्क हो जाती है और अपने दायित्वों (Responsibilities) के प्रति सचेत हो जाती है। इससे सरकार में चारों ओर, हर स्तर पर ससद के अदृश्य नियन्त्रण (Hidden Control) का प्रभाव होता है। यद्यपि प्रशासन के लिए ससद द्वारा स्वीकृत नीतियों को यथासम्भव बेहतर में बेहतर तरीके से कार्यान्वित करने की पूर्ण स्वतन्त्रता रहती है, तथापि सदन में ध्यस्त किए गए विभिन्न विचारों का उन पर गहरा प्रभाव रहता है और उनमें उनका मार्गदर्शन होता है और इसी का ससद की सहायक भूमिका (Advisory Role) का नाम दिया जा सकता है।

राष्ट्रीय महत्त्व के मामले सुलझाना और राष्ट्रीय एकता सुनिश्चित करना "मुँढे-मुँढे भिन्नेमंत" हर प्राणी का अपना मत होता है, अपने विचार और हित होते हैं और इस विभिन्न मत-मतान्तर बाने देश में ऐसा होना स्वाभाविक भी है। लोकतन्त्र में विभिन्न मत-मतान्तरों बाने समुदाय में शक्ति के लिए संपर्क होना भी अनिवार्य है। किन्तु इस टकराव को एक सार्वजनिक मंच (National Forum)

पर एकत्र होकर बातचीत के माध्यम से मुलझाना सरल होता है। समद् राष्ट्रीय महत्व का एक ऐसा ही मातृजनिक मंच है जो प्रमुख मध्यस्थता शक्ति (Mediatory Force) के रूप में विकसित हुआ है। राष्ट्रीय स्तर की कितनी ही बड़ी-बड़ी समस्याएँ, जिनमें लगता था कि यह देश टूट के बिखर जाएगा, यहाँ वाद-विवाद (Debate) द्वारा, परस्पर चर्चाओं (Discussions) द्वारा सुलझी हैं। समद् एक ऐसी गति प्रणाली के रूप में विकसित हुई है, जो शक्ति-संघर्ष (Power-Struggle) के लिए, राजनीतिक गतिविधि को स्पष्ट करने के लिए या परस्पर विरोधी भूमिकाएँ (Opposite Role-) घटा करने के लिए एक बंध मंच बन जाती है और समदीय नियम तथा प्रक्रियाओं के कारण जहाँ पहले की गरमा-गरमी घन में समझौताकारी (Conciliatory) सिद्ध होती है। ऐसे में एक मंच पर एकत्र होने से मन का भैर घुलता है, पक्ष-विपक्ष दोनों में एक ही परिवार के छोटे-बड़े भाई होने की भावना जन्म लेनी है और दोनों ही पक्ष अपनी अपनी भूमिकाएँ निभाते हुए एक-दूसरे को स्वीकार करते हैं। टकराव के समाधान की यह भूमिका निभाते हुए समदीय सस्था राष्ट्रीय एकता (National Integration) लाने वाली और मध्यस्थता करने वाली मजान सस्था का काम करती है। हमारे अनेक मत-मतांतरों वाले समाज के प्रसंग में, टकराव का समाधान करने और एकता लाने वाली समद् की भूमिका विशेष रूप से महत्वपूर्ण है।

समद् भवन का केन्द्रीय कक्ष से (सेन्ट्रल हॉल) अपने प्राय में एक लघु भारत का प्रतिनिधित्व करता है। यहाँ देश के सभी भाषाओं के सदस्य-सदस्य, चाहे उनकी जाति, मत, क्षेत्र या धर्म कोई भी हो, समीपचारिक रूप से मिलते हैं और सारे देश की प्रभावित करने वाली समस्याओं पर व्यक्तित्व रूप से या ग्रुपों में विचार करते हैं। इससे राष्ट्रीय एकता की इतनी अधिक भावना पैदा होती है जो अन्यत्र पैदा नहीं हो सकती। देखते में प्राया है कि अपने को अलग कहने वाले, स्थानीय स्तर पर अपना अलग अस्तित्व चाहने वाले सदस्य जब सेन्ट्रल हॉल में पहुँचते हैं तो "विधिघटा में एकता" का रस उन पर चढ़ जाता है और पूर्ववर्ती प्रसंगों की भावना पीछे छूट जाती है। वहाँ वातावरण ही ऐसा होता है कि सदस्य स्थानीय स्तर की संकुचित भावनाओं को अपने-आप त्यागने पर बाध्य हो जाता है और बृहद् राष्ट्रीय धारा में (Broad National Stream) में अपने प्रायको सम्मिलित करने के लिए प्रेरित होता है।

विधि निर्माण करना भारत में विधि का शासन है और विधि-निर्माण विधान मण्डल का दायित्व है। भारत के विधान के अधीन, राष्ट्रीय स्तर पर समद् सर्वोच्च विधायी निकाय (Supreme Legislative Body) है। विधान की सातवीं अनुसूची से मध्य (union) तथा समदर्शनी सूचियों (Concurrent list) में इसके लिए प्रावृति अनेक विषयों पर यह विधान बना सकती है।¹⁴

इनके अतिरिक्त अवशिष्ट शक्तियों (Residuary Powers) के क्षेत्र का भी संविधान में उल्लेख किया गया है। यदि कोई विषय इस क्षेत्र में आता है अर्थात् जो मध्य, राज्य और समस्त मूल्यों में से किसी में भी नहीं आता है तो मसद् उस पर कानून बना सकती है। राज्य सूची के विषयों पर भी केन्द्र को, कुछ विशेष परिस्थितियों में, कानून बनाने का अधिकार दिया गया है।

विधान केवल राजनीतिक स्थिरता कायम करने के लिए ही महत्वपूर्ण नहीं होते, बल्कि उनका महत्व आर्थिक-सामाजिक (Socio Economic) परिवर्तन लाकर परम्परागत विषमताओं और शोषण से लोगों को मुक्ति दिलाने में भी है। अतः समाज में, विशेषकर हमारे जैसे परिवर्तनशील समाज में, सामाजिक परिवर्तन के लिए आधार एवं माध्यम की अवस्था केवल मसद् ही कर सकती है। सामाजिक विधान (Social Legislation) विधि-निर्माण का प्रमुख क्षेत्र है, ऐसा विधान जिसका उद्देश्य सामाजिक परिवर्तन लाना तथा आर्थिक विकास करना हो। सामाजिक-आर्थिक परिवर्तन (Socio-Economic changes) को ठोस रूप देने के लिए वर्तमान संस्थाओं का पुनर्गठन करना होगा और विभिन्न सामाजिक शक्तियों और ग्रुपों के परस्पर विरोधी हितों के बीच एक नया संतुलन लाना होगा। ऐसा मसद् द्वारा विधान बना कर ही किया जा सकता है। वास्तव में, मसद् सामाजिक सुधार (Social Reforms) लाने में सबसे आगे रही है। संविधान के प्रारम्भ में मसद् द्वारा समाज सुधार के अनेक विधान बनाए गए हैं अर्थात् ऐसे विधान जिनमें समाज के पिछड़े, पद-दलित या परम्परागत रूप से दुर्बल वर्गों के शिकार वर्गों के लिए आरक्षण (Reservation), सामाजिक सुरक्षा (Social Security), निर्मोघ्यताओं के निवारण (Removal of Disabilities), न्यूनतम मजदूरी (Minimum wages), वृद्धावस्था पेंशन, आवास आदि के रूप में गारंटी और लाभों के विशेष उपबन्ध किए गए हैं।

समस्त सभी विशेष (B.I.) को कानून बनाने हैं, सरकार द्वारा लाए जाते हैं। अतः विधान बनाने के मामले में भी कार्यपालिका ही पहल करती है। जो, पेश किए गये विधेयक पर मसद् में चर्चा होती है, पुनरीक्षण निरीक्षण के पश्चात् संशोधन पेश किए जाते हैं और उनको पारित किया जाना है किन्तु मूलतः उनका प्रस्ताव और प्रारम्भ पूर्णतया कार्यपालिका और प्रशासनिक विभागों द्वारा ही तैयार किया जाता है।

“विधायी प्रस्ताव मूलबद्ध करने का अर्थ है तकनीकी स्तर पर तैयारी करना और विभिन्न स्पष्टीकरणों तथा आधारों में तानसेत विधान, यह कार्य, इसके स्वरूप को देखते हुए विधान मण्डल में नहीं किया जा सकता क्योंकि तकनीकी मामलों तथा छोटे, स्पष्ट प्रशासनिक अनुष्ठान एवं विशेषज्ञता जैसे विधान के लिए महत्वपूर्ण संशोधन केवल कार्यपालिका को ही उपलब्ध होते हैं।”¹⁸

इस प्रकार सर्वविधित है कि विधि के निर्माण में पहल कदमी करना कार्य-पालिका का ही काम है और यह स्वाभाविक भी है। क्योंकि सरकार के कार्यक्रमों, नीतियों के कार्यान्वयन में कठिनाइयों, घटचलों का अनुभव कार्यपालिका ही को करना होता है और उन कठिनाइयों, घटचलों को दूर करने के लिए कार्यपालिका ही विधान तैयार करती है। समद की भूमिका विधि-निर्माण की नहीं बल्कि कार्य-पालिका द्वारा प्रस्तुत किए गए विधेयकों (Bills), नियमों (Rules) तथा विनियमों (Regulations) पर विचार करन, उनका पुनरीक्षण और निरीक्षण करके उन्हें पारित करने की है। इस प्रकार समद की भूमिका विधि-निर्माण (Legislation) की भूमिका न होकर बंधोकरण (Legalisation) की भूमिका है।

समद के पास इतना समय भी नहीं होता कि वह विधि-निर्माण के कार्य में लग सके, दूसरी ओर विधि-निर्माण का एक विशिष्ट तकनीक होती है, विशेषज्ञ समझ होती है जो अनेकों व्यस्तताओं के बीच समद के लिए प्राप्त करना महज नहीं होता है। यों भी विधि-निर्माण में बस एक मर्यादा का ही योगदान नहीं होता है। समद ऐसे बहुत से निराश्रितों में से एक है जो इस भूमिका में मागीदार है। विधि के बारे में प्राथमिक विचार यह नहीं है कि यह सामान्य रूप से मागू किए जाने वाले नियमों का समूह है इसलिए, विधि एक प्रक्रिया (प्रोसेस) है— एक समूह और जटिल प्रक्रिया— जो प्रारंभिक सामाजिक प्रवृत्तियों से प्रारम्भ होती है, फिर महामुल्य की जान वाली पहली आवश्यकताओं और आवश्यकताओं की माग, फिर नीति-निर्माताओं की प्रारणा और राजनीतिक शक्तियों और विभिन्न हितों वाले समूहों की भूमिका, फिर विधेयक का प्रारूप तैयार करने वाले विधि एवं अन्य विभागों की भूमिका, फिर सलाहकारी दल, सम्बद्ध मंत्रा और मांत्रमण्डल, समद के सदस्य और उनकी समितियों और फिर राष्ट्रपति की भूमिका, और फिर नियम तथा विनियम बनाया जाना, फिर प्रणामन द्वारा वास्तविक नियमान्वयन और, विवाद की स्थिति में, न्यायालयों द्वारा व्याख्या और न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review)। प्रत्येक अवस्था में वास्तव में विधि का निर्माण होता जाता है और उसमें रूपभेद होता रहता है। इस प्रकार यह नहीं कहा जा सकता कि विधि-निर्माण का कार्य व्यक्तियों का कोई एक निराश्रित या राज्य का कोई एक अंग करता है, राज्य के तीनों अंग—कार्यपालिका (Executive), विधानमण्डल (Legislature) और न्यायपालिका (Judiciary), मिलकर विधान निर्माण की भूमिका निभाते हैं।¹⁷

संविधानीय भूमिका (Constitutional Role) (संविधान में सन्निहित करना)। भारतीय संविधान में समद को यह अधिकार दिया गया है कि वह संविधान में भी सुशोधन कर सकती है। यहाँ तक कि संविधान के सुशोधन (Amendment) की जो प्रक्रिया (Process) है उसको भी सुशोधित कर सकती है।¹⁸ संविधान जनता के लिए है और संविधान में सुशोधन भी लोगों की बढ़ती हुई आकांक्षाओं के अनु-

रूप ही किया जाता है। संविधान में मसौदा करने के लिए विधेयक (Bill) ससद् के किसी भी सदन में प्रस्तुत (Introduce) किया जा सकता है। यह अनिवार्य है कि संविधान में मसौदा करने वाला विधेयक ससद् के दोनों सदनों द्वारा पारित किया जाना चाहिए। ससद् द्वारा संविधान के उपबन्धों में मसौदा विशेष बहुमत से किया जा सकता है, अर्थात् प्रत्येक सदन की कुल सदस्य संख्या के बहुमत द्वारा तथा उपस्थित और मतदान करने वाले सदस्यों के कम से कम दो-तिहाई बहुमत द्वारा। कुछ मामलों में ही अर्थात् सातवीं अनुसूची की सूचियों, ससद् में राज्यों के प्रतिनिधित्व, अनुच्छेद 368 आदि में संबंधित उपबन्ध, ससद् के प्रत्येक सदन (House) द्वारा निर्धारित विशेष बहुमत में मसौदा विधेयक पास किए जाने के पश्चात् कम से कम आधे राज्यों के विधान मण्डलों द्वारा उनके अनुसमर्थन (Approval) की आवश्यकता होती है। संविधान मसौदा विधेयक को विधिवत रूप से पारित अथवा अनुसमर्थित किए जाने के पश्चात् राष्ट्रपति के मसौदा पेश किए जाने पर उसे उस पर अपनी अनुमति प्रदान करनी पड़ती है और राष्ट्रपति के पास अपनी अनुमति रोकने या विधेयक पर पुनर्विचार के लिए उसे सदन को लौटाने का कोई विकल्प (Alternative) नहीं है जैसे कि साधारण विधेयकों के मामले में होता है।¹⁹ ससद् सामान्य कानून पास करके संविधान में मसौदा किए बिना उसके कुछ उपबन्धों में परिवर्तन कर सकती है या उनके प्रवर्तन को निष्प्रभावी (Annul) बना सकती है। ऐसे मसौदा को किसी भी आधार पर किसी भी न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती, यदि उसमें संविधान के मूल तत्वों (Basic Principles) में परिवर्तन या उनका हनन नहीं होता।

1950 से 1972 तक की अवधि के दौरान, मूल अधिकारों (Fundamental Rights) में मसौदा कर सकने का प्रश्न तीन प्रलग-प्रलग मामलों में उच्चतम न्यायालय के समक्ष आया, अर्थात् शकरी प्रसाद बनाम भारती सघ,²⁰ सज्जन सिंह बनाम राजस्थान राय,²¹ और गोलक नाथ बनाम पंजाब राज्य,²² गोलक नाथ के मामले में उच्चतम न्यायालय का फैसला होने तक, विधि इस प्रकार थी :

(एक) संविधान मसौदा अधिनियम माध्यम से विधि नहीं होता और उसे ससद् द्वारा साधारण विधायी शक्तियों के बजाय अपनी संविधायी शक्तियों का प्रयोग करते हुए पारित किया जाता है। संविधायी शक्ति "ससद्" में ही निहित होने के कारण संविधान में मसौदा के प्रयोजनार्थ कोई पृथक् संविधायी निकाय नहीं है।

(दो) मसौदा करने की शक्ति पर कोई निबंधन नहीं है, अर्थात् संविधान का कोई ऐसा उपबन्ध नहीं है जिसमें मसौदा न किया जा सकता हो। अनुच्छेद 368 पूर्णतया सामान्य है और उसके द्वारा ससद् को संविधान में मसौदा करने की शक्ति प्राप्त है और ऐसी शक्ति बिना किसी अपवाद के है।

(तीन) संविधान (भाग 3) के अधीन जिन मूल अधिकारों की गारंटी दी गई है वे संविधान में समावेश करने की गणतन्त्र की शक्ति के अध्याधीन हैं।

गोमन्त नाथ के मामले में यह ऐतिहासिक निर्णय दिया गया था कि मूल अधिकारों (Fundamental Rights) को संविधान में बीजातीत तथा स्थायी स्थान दिया गया है और उनका उल्लंघन नहीं हो सकता और सामान्य विधायी शक्ति (Legislative Power) प्राप्त कार्यपालिका द्वारा उनका प्रतिबन्धन नहीं किया जा सकता।

गोमन्त नाथ मामले के पश्चात् हुए संशोधन की वैधता का फैसला करने वाली सर्वोच्च न्यायाधीश की पीठ (Whole Bench) ने इस पर विचार किया और बहुमत में गोमन्त नाथ के मामले में दिये गये निर्णय को गद्द किया परन्तु साथ ही यह भी निर्णय दिया कि अनुच्छेद 368 गणतन्त्र की यह अनुमति नहीं देता कि वह संविधान के मूल स्वरूप के आधारभूत ढाँचे (Basic Structure) में परिवर्तन कर सके। परन्तु मूल ढाँचा क्या है इसकी स्पष्ट व्याख्या नहीं की गई और यह एक मुद्दा प्रश्न रहा।²¹

केशवानन्द के मामले में इस फैसले के बाद संसद् की संशोधन की शक्तों की "मूल तत्त्व" की सीमा का प्रभाव कम करने के लिए संविधान (42वां संशोधन) अधिनियम, 1976 द्वारा अनुच्छेद 368 में खण्ड (4) तथा (5) सम्मिलित कर दिए गए। उपराक्त खण्डों में कहा गया है कि (क) अनुच्छेद 368 (1) के अधीन संविधान की संशोधन शक्ति (Amendment Power), जो एक 'संविधानीय शक्ति' (Constituent Power) है, की स्पष्ट श्रवण प्रत्यक्ष कोई भी सीमा नहीं है और कि (ख) इसलिए किसी भी संविधान संशोधन अधिनियम का किसी भी आधार पर न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) नहीं किया जा सकता। परन्तु उच्चतम न्यायालय (Supreme Court) द्वारा खण्ड (4) तथा (5) को शून्य करार देकर मिनरवा मिहस बनाम भारतीय संघ के मामले में मूल ढाँचे के सिद्धान्त के धारु होने की बात की फिर पुष्टि की गई और उनका आधार यह था कि इस संशोधन द्वारा न्यायिक पुनर्विलोकन को पूर्णतया समाप्त किया जा रहा था जो संविधान का "मूल तत्त्व" था।

केशवानन्द के मामले में, न्यायाधीश सीकररी ने संविधान के मूल तत्त्वों को इस प्रकार गारंटीबद्ध करने का प्रयास किया था—²²

(एक) संविधान की सर्वोच्चता

(दो) गणतन्त्रात्मक और लोकतन्त्रात्मक शासन प्रणाली

(तीन) संविधान का धर्मनिरपेक्ष स्वरूप।

(चार) शक्तियों का पृथक्करण, और ।

(पाच) सविधान का मधीय स्वरूप ।

उसी मामले में, न्यायाधीश हेगड़े और न्यायाधीश मुखर्जी ने भारत की प्रभु-सत्ता एव एकता, हमारी राजनीतिक व्यवस्था के लोकतन्त्रात्मक स्वरूप और व्यक्ति-गत स्वतन्त्रता को सविधान के मूल ढाँचे के तत्त्वों में जोड़ दिया । उनका विश्वास था कि कल्याणकारी राज्य और समतावादी समाज का निर्माण करने के लिए जनादेश को समाप्त करने की शक्ति मसद् को प्राप्त नहीं है ।²⁶ न्यायाधीश खन्ना ने भी कहा कि मसद् हमारी लोकतन्त्रात्मक सरकार को तानाशाही सरकार में या बशागत राजतन्त्र में नहीं बदल सकती, न ही लोक सभा और राज्य सभा का उत्सा-दन करने की अनुमति है । इसी प्रकार राज्य का धर्मनिरपेक्ष स्वरूप समाप्त नहीं किया जा सकता ।²⁷

इन्दिरा गांधी बनाम राज नारायण के मामले में न्यायाधीश चन्द्रचूड ने निम्न तत्त्वों को सविधान के मूल ढाँचे के मूल तत्त्व पाया :²⁸

(एक) प्रभुसत्ता सम्पन्न लोकतन्त्रात्मक गणराज्य (Sovereign Democratic Republic) के रूप में भारत :

(दो) दर्जे और अवसर की समानता (Equality of Status and of opportunity) :

(तीन) धर्मनिरपेक्षता (Secularism) और धर्मनिरपेक्षता की स्वतन्त्रता; और
(चार) विधि द्वारा शासन ।

उसी न्यायाधीश ने मिनरवा मिल्स के मामले में "मसद् की सप्तोधी शक्तियों" "न्यायिक पुनर्विलोकन" और "मूल अधिकारों तथा निदेशक सिद्धान्तों के बीच मतुलन (Balance between fundamental Rights & Directive Principles)" को सविधान के मूल तत्त्वों की सूची में जोड़ दिया ।²⁹

कुछ मामलों में न्यायाधीशों में मतभेद हैं कि कोई तत्त्व विशेष मूल तत्त्व है या नहीं । उदाहरणार्थ, मुख्य न्यायाधीश राय ने निर्वाध एव निष्पक्ष निर्वाचन के सिद्धान्त को मूल ढाँचे का तत्त्व नहीं माना, जबकि न्यायाधीश खन्ना ने उसी मामले में इस सिद्धान्त को सविधान का मूल तत्त्व माना है ।³⁰ न्यायाधीश चन्द्रचूड इस विचार से सहमत नहीं हुए कि सविधान की उद्देशिका मूल ढाँचे की कून्जी है ।³¹ दूसरी ओर, न्यायाधीश बेग ने कहा कि न्यायालय सविधानिक बंधता का परीक्षण मुख्यतया सविधान की उद्देशिका से कर सकता है । उनका विश्वास था कि उद्देशिका एक ऐसा मापदण्ड है जिसे सर्वेधानिक संशोधनों पर भी लागू किया जा सकता है ।³² इस प्रकार हम देखते हैं कि स्वयं न्यायाधीशों ने भी इस बारे में कोई सर्वसम्मेल व्यवस्था नहीं पैदा की ।

अब तक संविधान में 60 संशोधन किए जा चुके हैं। और यह सब कुछ संसद् की संविधानी शक्तियों (Constitutional Powers) का प्रयोग करते हुए और प्रायः न्यायालयों के फैसलों और उनकी संवैधानिक उपबन्धों (Constitutional Provisions) की व्याख्याओं के परिणामस्वरूप पैदा हुई प्रस्तावित कठिनाइयों और स्थितियों का सामना करने के लिए किया गया है। सभी-कमी संविधान के प्राण-विशेष उपबन्धों के पीछे संविधान के निर्माताओं (Framers) के प्राण की स्पष्ट करने के लिए और संविधान के पाठ की स्वीकृत राष्ट्रीय सद्यों एवं उद्देश्यों के निश्चित करने के लिए उसमें संशोधन करना आवश्यक हो जाता है।

नेतृत्व प्रदान करना संसद् देश के नेतृत्व का प्रतिक्षण स्वन है, इसमें दो राय नहीं हो सकती। संसद् सदस्य विभिन्न संसदीय प्रक्रियाओं का अनुसरण करते हुए व्यवहारिक प्रतिक्षण प्राप्त करते हैं और कुशल प्रयासक बनते हैं। संसद् की संसदीय समितियाँ एवं ऐसा कार्यक्षेत्र है, जिसमें कार्य करते हुए सदस्य विभिन्न क्षेत्रों में विशेष जानकारी प्राप्त कर उन विषयों के विशेषज्ञ बन जाते हैं। ऐसे सदस्य प्रधानमंत्री द्वारा अपनी मन्त्रिमण्डल में शामिल किये जाते हैं जो बड़ी कुशलता से अपने कृत्यों को सम्पन्न करते हैं। यह एक ऐसा पन्थ है जहाँ सदस्यों को अपनी योग्यता, कार्य-कुशलता और तर्क शक्ति की अभिव्यक्त करने के सुसहज प्राप्त होते हैं जिनमें संसदीय प्रणाली और प्रक्रियाएँ सुदृढ़ बनती हैं।

संदर्भ

1. सी इल्वट पार्लियामेंट 1948, पृष्ठ 103
2. भारतीय संविधान के अनुच्छेद 15, 114-116 तथा 265
3. देखिये अन्तर संसदीय गण (गण) पार्लियामेंट्स आफ द वर्ल्ड, लन्दन, 1970, पृ 801-802 और 825-827
4. लोक सभा के प्रक्रिया तथा कार्य-मंचालन नियम, छठा सं. 1980 नियम 198
5. वही, नियम 56
6. अनु 114-116 और 265
7. सुभाष काश्यप, "कमेटीज इन द इण्डियन लोकसभा" जॉन डी लीज एवं मालकम शा, कमेटीज इन लेजिस्लेचन, द्युक युनिवर्सिटी प्रेस, दरहम।
8. एम एन कोल, पार्लियामेंटरी इन्स्टीट्यूशन एण्ड प्रोसेड्योर, नेशनल, नई दिल्ली, 1978, पृ 14
9. एम एन मकधर, ग्लिम्पसिंग आफ द वर्किंग आफ पार्लियामेंट, मेट्रोपो-लिटन, नई दिल्ली, 1977, पृ 160-84
10. सुभाष काश्यप, इन्फार्मेशन मेनेजमेंट फॉर पार्लियामेंटेरियन, मधली पब्लिक प्रोपोनियन सर्वेज, 18, 6, 1973, और मोज ऑफ इन्फार्मेशन एंड द

डिस्पोजल आफ द एम. पी. पर उनकी रिपोर्टें द मेम्बर आफ पालिया-
मेट-हिज रिक्वायरमेन्ट्स फार इन्फोरमेशन इन द माडर्न वर्ल्ड, खण्ड 1 और
2, अन्तर मसदीय सभ जनेवा, 1973 (अन्तर्राष्ट्रीय विचार-गोष्ठी के शोध-
पत्र और कार्यवाही वृत्तान्त)

- 11 शकधर, गितम्पसिज, ऊपर उद्धृत, पृ. 186—87
- 12 काश्यप, इन्फारमेशन मेनेजमेन्ट ऊपर उद्धृत ।
- 13 काश्यप, कामेटीज, ऊपर उद्धृत, पृ. 296
- 14 अनु. 245—246 और सातवी-अनुसूची
15. मुभाय काश्यप ह्यूमन राईट्स एण्ड पालियामेट, मेट्रोपोलिटन, नई दिल्ली,
1978, अध्याय 9, "मसद् और सामाजिक-आर्थिक विधान, पृ. 124—
133
- 16 मुभाय काश्यप, अन्तर मसदीय सभ में (अध्याय). हू सेजिस्ट्रेट्स इन द माडर्न
वर्ल्ड, जनेवा, 1976, पृ. 68
- 17 वही, पृ. 65—69
- 18 अनु. 368
19. काश्यप, मन राईट्स, ऊपर उद्धृत, अध्याय 10, मसद् की सविधायी
शक्ति और न्यायिक पुनरवलोकन, पृ. 134—143
- 20 ए आई आर 1951, उच्चतम न्यायालय, 458
- 21 ए आई आर 1965, उच्चतम न्यायालय, 845
- 22 ए आई आर 1967, उच्चतम न्यायालय, 1643
- 23 ए आई आर 1963, उच्चतम न्यायालय, 1461
- 24 मुभाय काश्यप, पालियामेट एण्ड रीसेट कान्स्टिट्यूशनल डब्लेपमेन्ट्स इन
इण्डिया, द टेबल, (लन्दन), खण्ड, 24, 1976 पृ. 15—18
- 25 केशवानन्द बनाम केरल राज्य, ए.आई.आर. 1973, उच्चतम न्यायालय
1461, पैरा 302
- 26 वही, पैरा 862
27. वही, पैरा 1437
- 28 इन्दिरा नेहरू गांधी बनाम राज नारायण, ए.आई.आर. 1975, उच्चतम
न्यायालय 2299, पैरा 665
29. मिनरवा मित्र लि बनाम भारतीय सभ, ए.आई.आर. 1980 उच्चतम
न्यायालय 1789
30. इन्दिरा गांधी का मामला, ऊपर उद्धृत, पैरा 55 और 213
31. वही, पैरा 665
32. वही, पैरा 623

3

निर्वाचन और सदनों का गठन

समदीय लोकतन्त्र में निर्वाचन के माध्यम से ही जन-प्रतिनिधियों द्वारा विधान मण्डल तथा समूह का गठन होता है। विधान मण्डल और समूह ही राज्यों में और केन्द्र में बैठ कर कानून बनाते हैं। इन्हीं सदस्यों से सदस्यों का बहुमत जिस दल का मिलता है उस दल की सरकार बनती है और वह सरकार समूह द्वारा बनाए गए कानूनों के आधार पर शासन चलाती है। विधान सभाओं और समूह के दोनों सदनों के निर्वाचित सदस्यों द्वारा राष्ट्रपति का चुनाव किया जाता है तथा समूह के दोनों सदनों के सदस्यों द्वारा उपराष्ट्रपति चुने जाते हैं। राष्ट्रपति राज्यपालों और उच्च तथा उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति करता है। इन प्रकार शासन का मारा ढांचा (Structure) निर्वाचन के ही आधार पर खड़ा किया जाता है, और इसीलिए समदीय लोकतन्त्र में निर्वाचन का महत्त्व सर्वोपरि है।

निर्वाचन (Election) के लिए उपयुक्त तन्त्र की आवश्यकता होती है। सविधान में सार्वभौमिक वयस्क मतदाधिकार (Universal Adult Franchise) का उपबन्ध है। ऐसे प्रत्येक नागरिक को मतदान करने का पूरा अधिकार है जिसने 18 वर्ष* या इससे अधिक की आयु प्राप्त कर ली हो, चाहे उसका धर्म, जाति, लिंग या जन्म स्थान कोई भी हो। निर्वाचन मुक्त और निष्पक्ष हो सके यह स्वस्थ लोकतन्त्र के लिए अनिवार्य है। इसलिए ये एक स्वतन्त्र प्राधिकरण के अधीन और निर्देश के अधीन कराए जाते हैं। यह प्राधिकरण निर्वाचन आयोग (Election Commission) कहलाता है। भारत जैसे विशाल आकार वाले (लगभग 33 लाख वर्ग किलोमीटर), भारी जनसंख्या वाले (अनुमानों के अनुसार लगभग 80 करोड़) और इतने अधिक मतदाताओं (Voters) वाले (करीब 50 करोड़) देश में निर्वाचन करना एक बहुत बड़ा काम है।¹ समूह के दोनों सदनों के लिए और राज्यों के

*सविधान (इकसठवां संशोधन) अधिनियम, 1988 द्वारा मतदाधिकार की आयु 18 वर्ष की गई। इसके पहले यह 21 वर्ष थी।

विधानमण्डलों के लिए निर्वाचकों के प्रतिरिक्त, निर्वाचन आयोग भारत के राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के उच्च पदों के लिए भी निर्वाचन कराता है ।

निर्वाचन आयोग (Election Commission) निर्वाचन आयोग मुख्य निर्वाचन आयुक्त (Chief Election Commissioner) और ऐसे अन्य निर्वाचन आयुक्तों से बनता है जिनको, समद्वारा इस निमित्त बनाई गई विधि के उपबन्धों के अधीन रहते हुए, राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया जाता है । निर्वाचन आयोग उक्त सभी मस्याओं और पदों के निर्वाचनों के लिए निर्वाचन-नामावली (Electoral Roll) तैयार कराने का और उन सभी निर्वाचनों के संचालन, प्रघोषण, निर्देशन और नियंत्रण का कार्य करता है । मुख्य निर्वाचन आयुक्त के कर्तव्यों को देखते हुए यह अनिवार्य हो जाता है कि इस पद पर ऐसे विशिष्ट व्यक्ति को नियुक्त किया जाए जिसे पर्याप्त प्रशासनिक अनुभव हो, विधि का ज्ञान हो और जो एक गणमान्य व्यक्ति भी हो । मुख्य निर्वाचन आयुक्त को उसके पद से उसी रीति से और उन्हीं प्राधारों पर ही हटाया जा सकता है, जिस रीति (महाभियोग की प्रक्रिया द्वारा (Process of Impeachment) से और जिन प्राधारों पर उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश को हटाया जाता है, अन्यथा नहीं । आयोग (Commission) के सदस्यों की सेवा की शर्तों में उनकी नियुक्ति के पश्चात् उनके लिए अलाभकारी परिवर्तन नहीं किए जा सकते । अन्य निर्वाचन आयुक्तों या प्रादेशिक निर्वाचन आयुक्त (Regional Election Commission) को मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सिफारिश पर ही पद में हटाया जा सकता है । केंद्रीय तथा राज्य सरकारों को आयोग को उतने अधिकारी और कर्मचारी बृन्द उपलब्ध कराने होते हैं जितने उनके कर्तव्यों तथा दायित्वों के उचित निर्वहन के लिए आवश्यक हों और निर्वाचन सबंधी दूरियों का निर्वहन करते हुए ऐसे सब अधिकारी तथा कर्मचारीबृन्द निर्वाचन आयोग के प्रति पूर्णतया उत्तरदायी होते हैं ।¹

निर्वाचन आयोग प्रत्येक राज्य सरकार में परामर्श करके हर एक राज्य के लिए बहा के एक अधिकारी को मुख्य निर्वाचन अधिकारी के रूप में नामनिर्दिष्ट (Nominate) करता है जो निर्वाचन आयोग के प्रघोषण, निर्देशन और नियंत्रण के अधीन रहते हुए निर्वाचक नामावलियों (Electoral Rolls) तैयार करके, उनका पुनरीक्षण (Revision) करने और उनमें शुद्धि करने के काम का पर्यवेक्षण (Supervision) करता है तथा सभी निर्वाचनों का संचालन करता है । इसी प्रकार प्रत्येक जिले के लिए एक जिला निर्वाचन अधिकारी निर्दिष्ट किया जाता है जो राज्य के मुख्य निर्वाचन अधिकारी के प्रघोषण, निर्देशन और नियंत्रण के अधीन अपने जिले में निर्वाचनों में संबंधित मारे कार्य का समन्वय तथा प्रघोषण करता है ।² ग्राम तौर पर जिला कलेक्टरों या उपायुक्तों (Deputy Commissioners)

को जिला निर्वाचन अधिकारी नामजद किया जाता है। जिला निर्वाचन अधिकारी हर एक मतदान केंद्र (Booth) के लिए एक पीठासीन अधिकारी (प्रेजाइडिंग आफिसर) और मतदान अधिकारी (Booth Officer) नियुक्त करते हैं। पीठासीन अधिकारी का माधारण कर्तव्य मतदान केंद्र में व्यवस्था बनाए रखना और यह सुनिश्चित करना होना है कि मतदान निर्वाच और निष्पक्ष हो।¹⁴ मतदान केंद्र के मतदान अधिकारियों का यह कर्तव्य होता है कि वे ऐसे केंद्र के पीठासीन अधिकारी (Presiding Officer) को उनके कृत्यों के पालन में सहायता करें।¹⁵

निर्वाचन आयोग, हर ममरीय तथा विधान सभा निर्वाचन क्षेत्र (Constituency) के लिए और राज्य सभा में किसी म्यान या किन्ही मयानों को भरने के लिए, राज्य सरकार के परामर्श से, एक रिटनिंग अधिकारी नाम निर्दिष्ट (Nominate) करता है। रिटनिंग अधिकारी का ऐसे सब कार्य करने का अधिकार प्राप्त है जो निर्वाचन विधियों के अनुसार निर्वाचन का प्रभावी रूप से संचालन करने के लिए आवश्यक हो।¹⁶

सदस्यों का निर्वाचन लोक सभा का कार्यकाल पाच वर्ष है किन्तु राष्ट्रपति उसका विघटन किसी समय पहले भी कर सकते हैं। पड़ लोक सभा के लिए आम चुनाव या तो लोक सभा के मन किये जाने पर कराये जाने हैं या जब उनकी कार्यवाही पूरी होने वाली हो तब।¹⁷

सविधान के उपबन्धों (Constitutional Provisions) के अरीन समूह को यह शक्ति प्राप्त है कि वह समूह के प्रत्येक सदन या किसी राज्य के विधान मंडल के सदन या प्रत्येक सदन के लिए निर्वाचनों के सदन में, निर्वाचक-नामावलिमया (Electoral Rolls) तैयार करने, निर्वाचन क्षेत्रों का परिमीमन (Delimitation of Constituencies) करने और ऐसे सदन या सदनों का सम्यक् गठन सुनिश्चित करने के लिए अन्य सभी आवश्यक विषयों हेतु विधान बना सकती हैं।¹⁸ सविधान में प्रदत्त इस शक्ति का अनुपालन करते हुए समूह द्वारा लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम 1950 और लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, (Peoples of Representative Act) 1951 अधिनियमित किये गये हैं और निर्वाचनों का रजिस्ट्रीकरण नियम (Registration of Election Rules), 1960 और निर्वाचनों का संचालन नियम (Conduct of Election Rules), 1961, उक्त अधिनियमों के उपबन्धों के पूरक हैं। इन अधिनियमों और नियमों को अद्यतन बनाने के लिए समय-समय पर आवश्यकतानुसार इनमें संशोधन किए जाते हैं।

सदस्यता के लिए अर्हताएं (Qualifications) और निहंताएं (Qualifications) और निहंताएं (Qualifications) और निहंताएं (Qualifications) - कोई व्यक्ति समूह के लिए चुने जाने के लिए अर्हित नमो होना है जब—

(क) वह भारत का नागरिक हो

(ख) वह राज्य सभा के म्यान के लिए कम से कम 30 वर्ष की आयु का

और लोक सभा के स्थान के लिए कम से कम 25 वर्ष की आयु का हो; और

- (ग) वह भारत के किसी संसदीय निर्वाचन-क्षेत्र के लिए निर्वाचक हो, परन्तु राज्य-सभा के मामले में जिस राज्य से या मध्य राज्यक्षेत्र में वह चुना जाता हो, उसमें निर्वाचक के रूप में पंजीकृत हो।

अन्य अर्हताएं समझ, विधि द्वारा निर्धारित कर सकेगी।⁹

सदस्य बनने के लिए कुछ अनर्हताएं (Disqualification) भी हैं। उदाहरणार्थ, कोई व्यक्ति संसद् के किसी सदन का सदस्य बनने के लिए निरहित होगा, यदि—

- (क) वह भारत सरकार के या किसी राज्य की सरकार में अधीन ऐसे पद को छोड़कर जिम्मेदार धारण करने वाले का निरहित न होना संसद् ने विधि द्वारा घोषित किया है, कोई लाभ का पद धारण करता हो,
- (ख) वह विवृतचित्त हो (Unsoundmind),
- (ग) वह अनुमोचित दिवालिया हो (Undischarged insolvent),
- (घ) वह भारत का नागरिक न हो,
- (ङ) वह संसद् द्वारा बनाई गई किसी विधि (Law) द्वारा या उसके अधीन निरहित कर दिया गया हो, और
- (च) वह झल-बदलने (Defection) के आधार पर निरहित करार दिया गया हो।¹⁰

कोई व्यक्ति, यदि भारत सरकार या किसी राज्य की सरकार का मंत्री है तो उसको लाभ का पद धारण करने वाला नहीं माना जाता।¹¹ उपरोक्त अपेक्षाओं के प्रतिरक्त, निर्वाचन विधियों में कुछ अन्य निरर्हताएं भी निर्धारित की गई हैं। लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम (Peoples Representative Act), 1951 के अधीन यदि कोई व्यक्ति अन्य बातों के साथ-साथ विभिन्न सम्प्रदायों के बीच शत्रुता को बढ़ावा देने के कारण दोष-मिद्व किया गया हो, या धूम के अपराध के लिए दोष मिद्व किया गया हो, या असुव्यवस्था का प्रचार करने और उसका पालन करने के कारण दण्डित किया गया हो तो वह सदस्य के रूप में चुने जाने में निरहित होता है। इसके प्रतिरक्त, किसी अपराध के कारण दोष-मिद्व किया गया कोई व्यक्ति जिसे कम से कम दो वर्षों के लिए कारावास का दण्ड दिया गया हो, वह व्यक्ति अपनी रिहाई के पश्चात् पांच वर्षों की अवधि के लिए अनर्ह रहता है। भ्रष्टाचार या राज्य के प्रति-वफादारी के लिए वर्णित किया गया सरकारी कर्मचारी अपनी वसतिगो की तिथि में पांच वर्षों की अवधि के लिए अनर्ह रहता है।

निर्वाचन रीति

राज्य सभा - राज्य सभा में 238 निर्वाचित स्थान हैं। राष्ट्रपति द्वारा खण्ड (3) के उपबन्धों के अनुसार 12 सदस्यों का नाम निर्देशन किया जाता है। राज्य सभा में राज्यों के (और सष राज्य क्षेत्रों के) प्रतिनिधियों द्वारा भरे जाने वाले स्थानों का आवंटन चौथी अनुसूची में इस निमित्त अतिविष्ट उपबन्धों के अनुसार होता है। इसके सदस्य राज्यों तथा सष राज्य क्षेत्रों के लोगों का प्रतिनिधित्व करते हैं। उनका निर्वाचन प्रत्येक राज्य की विधान सभा के निर्वाचित सदस्यों द्वारा अनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति (Proportional Representation System) के अनुसार एक सक्रमणीय मत (Single transferable Vote) द्वारा किया जाता है। इसका उद्देश्य अल्पसंख्यक समुदायों तथा दलों के लिए कुछ प्रतिनिधित्व की व्यवस्था करना है।¹⁰

राज्य सभा का विघटन (Dissolution) नहीं होता। उसके सदस्यों में से "यथासक्य निकटतम एक तिहाई, समुद् निर्मित विधि द्वारा बनाए गए तद्विषयक उपबन्धों के अनुसार प्रत्येक दूसरे वर्ष की समाप्ति पर यथाशीघ्र निवृत्त हो जाते हैं।¹¹ सदस्यों का कार्यकाल उस तिथि से प्रारम्भ होता है जिस तिथि को सरकार निर्वाचित तथा नाम निर्देशित सदस्यों के नामों की घोषणा गजट में करती है।¹²

राज्य सभा के उन सदस्यों के स्थानों को भरने के प्रयोजन के लिए, जो अपनी पदावधि की समाप्ति के पश्चात् निवृत्त हो रहे हैं, राष्ट्रपति निर्वाचन आयोग द्वारा सुझाई गई तारीख को, अधिसूचना (Notification) जारी करके, निर्वाचकों (Electors) में राज्य सभा के सदस्यों को चुनने के लिए कहता है। परन्तु इस धारा के अधीन कोई भी अधिसूचना उस तारीख से तीन मास से अधिक समय से पूर्व नहीं निकाली जाती जिस तारीख को निवृत्त होने वाले सदस्यों की पदावधि समाप्त होनी हो।¹³ रिटनिंग अधिकारी, निर्वाचन आयोग के अनुमोदन से मतदान का स्थान निर्धारित और अधिसूचित करता है।

लोक सभा - नई लोक सभा गठित करने के प्रयोजन के लिए माध्यमण निर्वाचन वर्तमान सदन की अस्तित्वावधि समाप्त होने के करीब या उसके विघटन (Dissolution) पर क्रिये जाते हैं। निर्वाचन प्रक्रिया लोकसभा की अवधि समाप्त होने की तारीख से छ माह पूर्व प्रारम्भ हो सकती है। उक्त प्रयोजन के लिए राष्ट्रपति, राजपत्र (Gazette) में प्रकाशित अधिसूचना द्वारा, निर्वाचन आयोग द्वारा सुझाई गई तिथि को, सब संसदीय निर्वाचन क्षेत्रों से कहता है कि वे इस अधिनियम के उपबन्धों के अनुसार सदस्य निर्वाचित करें। अधिसूचना जारी किए जाने के पश्चात्, निर्वाचन आयोग (Election Commission) नामांकन-पत्र (Nomination Paper) दाखल करने, उनकी छानबीन करने, उन्हें वापस लेने और मतदान के लिए तिथियां निर्धारित करता है।¹⁴ निर्वाचन के लिए प्रत्येक

उम्मीदवार को 500 रुपये की राशि या जहाँ उम्मीदवार अनुमूचित जाति या अनुमूचित जनजाति का सदस्य है, वहाँ 250 रुपये की राशि उसके नामांकन के विधि मान्यकरण के लिए जमा करानी पड़ती है। यदि वह उम्मीदवार अपने निर्वाचन क्षेत्र में न्यूनतम निर्धारित प्रतिशत मत प्राप्त करने में असफल रहता है तो वह राशि जब्त कर ली जाती है।¹⁷ निर्वाचन के लिए प्रत्येक अभ्यर्थी (Applicant) को सविधान के प्रति सच्ची श्रद्धा और निष्ठा की शपथ लेनी होती है या प्रतिज्ञान (Oath or Affirmation) करना होता है जिसका प्रारूप सविधान की तीसरी अनुसूची में दिया गया है। रिटर्निंग अधिकारी, नामांकन-पत्र की वैधता (Validity of Nomination Paper) को जांच करने के पश्चात्, वैध रूप से नामांकित उम्मीदवारों की एक सूची प्रकाशित करता है।

राज्यों के चुनाव क्षेत्रों से चुनाव के लिए, प्रत्येक राज्य को लोक सभा में स्थान दिए गए हैं। इन स्थानों का निर्धारण इस प्रकार किया जाता है कि प्रत्येक राज्य को दिये गये स्थानों और उसकी जनसंख्या का अनुपात सभी राज्यों के मामले में, जहाँ तक व्यवहार्य हो, एक जैसा रहे। उसके बाद प्रत्येक राज्य को चुनाव क्षेत्रों (Constituencies) में इस प्रकार बांटा गया है कि प्रत्येक चुनाव क्षेत्र को दिए गए स्थानों और उसकी जनसंख्या का अनुपात सभी राज्यों के मामले में, जहाँ तक व्यवहार्य हो, एक जैसा रहे। “जनसंख्या से अप्रतिपाद्य यह जनसंख्या है जो स्थानों के नियतन से पहले की जनगणना के अनुसार हो और जिसके प्राकट्य प्रकाशित हुए हों।”¹⁸

मतदान पूरा हो जाने के पश्चात् मतों की गणना ऐसी तिथि को और ऐसे समय पर होती है जो रिटर्निंग अधिकारी निर्धारित करे। वहाँ परिणाम की घोषणा करता है और निर्वाचन आयोग को और सम्बद्ध सदन के महामन्त्रियों को उसकी सूचना देता है।

यदि यह प्रश्न उठता है कि सदस्य के किसी मदन का कोई सदस्य सविधान के अनुच्छेद 102 के खंड (1) में वर्णित किसी निरुहता (Disqualification) से ग्रस्त हो गया है या नहीं तो वह प्रश्न राष्ट्रपति को विनिश्चय (Decision) के लिए निर्दिष्ट किया जाएगा और उसका विनिश्चय अन्तिम होगा; परन्तु ऐसे किसी प्रश्न पर विनिश्चय करने से पहले राष्ट्रपति निर्वाचन आयोग की राय लेता है और ऐसी राय के अनुसार कार्य करता है।¹⁹

स्थानों का रिक्त हो जाना यदि कोई सदस्य लोक सभा का पहले में ही सदस्य है और वह राज्य सभा के लिए भी निर्वाचित हो जाता है तो लोक सभा में उसका स्थान उस तारीख को, जिसको वह ऐसे चुना जाता है, रिक्त हो जाता है। इसी प्रकार यदि कोई सदस्य राज्य सभा का पहले में ही सदस्य है और वह लोक सभा के लिए भी निर्वाचित हो जाता है तो राज्य सभा में उसका स्थान उस तारीख

को, जिसको वह ऐसे चुना जाता है, रिक्त हो जाता है।²⁰ यदि कोई सदस्य किसी राज्य विधानमण्डल के सदस्य के रूप में भी चुन लिया जाता है तो, यदि वह राज्य विधानमण्डल में धरने स्थान में, राज्य के राजपथ में घोषणा के प्रकाशन में 14 दिनों के भीतर, त्याग-पत्र नहीं दे देता तो, समूह का सदस्य नहीं रहता। कोई सदस्य, परामर्शदाता, राज्य सभा के महापति या लोक सभा के अध्यक्ष को संबोधित अपने हस्ताक्षर गतिविधि लेखा द्वारा अपने स्थान को त्याग कर सकता है, ऐसा होने पर उसका स्थान रिक्त हो जाता है। यदि समूह के किसी सदस्य का कोई सदस्य साठ दिन की अवधि तक सदन की अनुज्ञा के बिना उसके सभी अधिवेशनों (Sessions) में अनुपस्थित रहता है तो सदन उससे स्थान को रिक्त घोषित कर सकता है।²¹ इसके अतिरिक्त, किसी सदस्य का सदन में धरना स्थान रिक्त करना रहता है यदि (एक) वह सात का कोई पद धारण करता है, (दो), उसे विद्वत्बल्लि काया व्यक्ति घोषित कर डिज्डा जाता है या अनुलोचिन दिवानिया (Undischarged insolvent) घोषित कर दिया जाता है, (तीन) वह स्वच्छ में किसी विदेशी राज्य की नागरिकता प्राप्त कर लेता है, (चार) उसका निर्वाचन व्यापारिक द्वारा मूल्य घोषित कर दिया जाता है (पांच) वह सदन द्वारा निष्काशन का प्रस्ताव स्वीकृत किए जाने पर निरक्षरित कर दिया जाता है, या (छ) वह गणपति, उपराष्ट्रपति या किसी राज्य का राज्यपाल चुन लिया जाता है।²²

दन-बदल के आधार पर अनिश्चित होना गिछने दिनों हमारे देश में राज-नीतिक दल-बदल (Defection) की समस्या ने बड़ा गंभीर रूप धारण कर लिया था। एक ही दिन में दल-बदल (प्लेनफ़ासिग) के तरह के बाद एक इच्छान्वित देशने को आए। फ़रवरी 1985 में मन्त्रिमंडल समूह द्वारा मन्त्रिमंडल में मन्त्रिमंडल करने 1985 में दल-बदल रोक विधि बनाई गई।²³ इस मन्त्रिमंडल समोचन के अधीन किसी राज-नीतिक दल का, समूह का या राज्य विधान मण्डल का कोई सदस्य सदन को सदस्यता में अनर्ह (Disqualify) कर दिया जाएगा और उसे अपना स्थान रिक्त करना पड़ेगा—

- (क) यदि उसने ऐसे राजनीतिक दल की, जिसका वह सदस्य है, सदस्यता स्वच्छता में छोड़ दी या
- (ख) यदि वह ऐसे राजनीतिक दल द्वारा प्राधिकृत किसी व्यक्ति या प्राधि-कारी द्वारा दिए गए निदेश का उल्लंघन करते हुए उसकी पूर्ण अनुज्ञा के बिना सदन में मनदान करता है या मनदान करने से विरत रहने की तारीख में पन्द्रह दिन के भीतर उसके राजनीतिक दल अथवा प्राधिकृत व्यक्ति या प्राधिसारी द्वारा ऐसी जांचवाही का क्षमा नहीं कर दिया जाता।

सदन का कोई निर्वाचन सदस्य, जो निर्दलीय (Independent) सदस्य के रूप में निर्वाचित हुआ है, सदन का सदस्य होने के लिए निरहित होगा, यदि वह

ऐसे निर्वाचन के पश्चात् किसी राजनीतिक दल में सम्मिलित हो जाता है। इसी प्रकार सदन का कोई नाम निर्देशित (Nominated) सदस्य, सदन का सदस्य होने के लिए निर्हित होगा यदि वह अपना स्थान ग्रहण करने की तारीख में छह मास की समाप्ति के पश्चात् किसी राजनीतिक दल में सम्मिलित हो जाता है। हमसे अभिप्रेत है कि यदि उक्त सदस्य अपना स्थान ग्रहण करने की तिथि में छह मास की अवधि के भीतर किसी राजनीतिक दल में शामिल हो जाता है तो वह हम प्रकार भ्रनर्ह नहीं होगा।

दल परिवर्तन के आधार पर निर्हता का उपबन्ध ऐसे सदस्य पर लागू नहीं होता जिसके मूल राजनीतिक दल का किसी अन्य राजनीतिक दल में विलय हो जाता है और जो यह दावा करता है कि वह और उसके मूल राजनीतिक दल के अन्य सदस्य, ऐसे अन्य राजनीतिक दल के या ऐसे विलय में बने नए राजनीतिक दल के सदस्य बन गए हैं; या उन्होंने विलय स्वीकार नहीं किया है और एक पृथक् समूह के रूप में कार्य करने का विनिश्चय किया है। विधि के अनुसार, दल में विभाजन (Division) हुआ तब माना जाएगा यदि किसी विधायी दल के कम से कम एक-तिहाई सदस्य अपने मूल दल को छोड़ दें। उसी प्रकार विलय हुआ तब समझा जायगा जब सम्बन्धित विधान-दल के कम से कम दो-तिहाई सदस्य ऐसे विलय के लिए सहमत हो जायें।

कोई व्यक्ति जो लोक-सभा के अध्यक्ष या उपाध्यक्ष अथवा राज्य सभा के उप-सभापति अथवा किसी राज्य की विधान परिषद् के सभापति या उप-सभापति अथवा किसी राज्य की विधान सभा के अध्यक्ष या उपाध्यक्ष के पद पर निर्वाचित हो जाता है, वह निर्हित नहीं होगा यदि वह ऐसे पद पर अपने निर्वाचन के कारण अपने दल की सदस्यता स्वेच्छा से छोड़ देता है या यदि वह ऐसे पद पर न रह जाने के पश्चात् ऐसे राजनीतिक दल में पुनः सम्मिलित हो जाता है।

दल परिवर्तन के आधार पर निर्हता के बारे में प्रश्नों को, यथास्थिति, सभापति या अध्यक्ष के विनिश्चय (Decision) के लिए निदिष्ट किया जाएगा और उसका विनिश्चय अन्तिम होगा। दल-बदल रोक विधि (Anti Defection Rules) के अधीन सदस्यों की भ्रनर्हता में संश्लिष्ट कोई भी मामला न्यायालयों के अधिकार-क्षेत्र में नहीं होगा।

निर्वाचन संबंधी विवाद — निर्वाचनों के सम्बन्ध में हुए विवादों के बारे में निर्वाचन याचिकाओं (Election petitions) पर उच्च न्यायालय में ही विचार हो सकता है। अन्यथा ऐसा उपबन्ध है कि सदन के या किसी राज्य विधान मण्डल के किसी सदन के लिए हुए किसी निर्वाचन को चुनौती नहीं दी जाएगी।²² ऐसी याचिका निर्वाचन में किसी उम्मीदवार द्वारा या किसी मतदाना द्वारा, पेश की जा सकती है। याचिका ऐसा स्थान भरने के लिए या निर्वाचन के दौरान कोई

गल्ट प्राचरण किये जाने के कारण जिस पर विधि द्वारा रोक हो, धनर्हता के आधार पर रोक की जा सकती है। यदि अभिरोध गिरा हो जाते हैं तो उच्च न्यायालय को यह शक्ति प्राप्त है कि वह उपरोक्त किसी एक आधार पर सफल उम्मीदवार का निर्वाचन शून्य घोषित कर दे।²⁵

यदि प्रार्थी (Petitioner) द्वारा यह दावा किया जाता है कि उसको विधि मान्य मतों में से बहु-संख्या में मत प्राप्त हुए थे और यदि निर्वाचित प्रार्थी लेगे किसी गल्ट प्राचरण को न अपनाता जो उसने अपनाएँ तो वह निर्वाचन जीत नहीं सकता था तो उच्च न्यायालय, संसुष्ट हो जाने पर, निर्वाचित प्रार्थी के निर्वाचन को शून्य घोषित कर सकता है और अर्जदार को सम्बन्धित से निर्वाचित घोषित कर सकता है और।²⁶ उच्च न्यायालय के आदेश के विरुद्ध उच्चतम न्यायालय में अपील की जा सकती है।

संदर्भ

- 1 अनु 324 (1), 325 और 326
- 2 अनु 324
- 3 लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1950, धारा 13 क और 13 कक
- 4 लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951, धारा 26 और 27
- 5 वही 11, 28
- 6 वही, 21 और 24
- 7 अनु 326, वेरिए लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951, धारा 16
- 8 अनु 327
- 9 अनु 84 और लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951, धारा 3 और 4
- 10 दसवी अनुसूची और अनु 102 (2) और 191 (2)
- 11 अनु 102
- 12 अनु 80 और लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951, धारा 27 (क) और 27 (ख)
- 13 अनु 83 (1) और लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 धारा 154
- 14 लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951, धारा 153
- 15 वही, धारा 12

16. वही, धारा 14
17. वही, धारा 24 और 158
18. अनु. 81
19. अनु. 103
20. लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 धारा 69
21. अनु. 101 (3) और (4)
22. अनु. 59 (1), 66 (1), 102 (1), 158 (1) और लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 धारा 100 (1)
23. संविधान (52वां संशोधन) अधिनियम, 1985 और लोक सभा (सं-
सं- बदल के आधार पर संसद्) नियम, 1985,
24. लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951, धारा 80 और 80 (क)
25. वही, धारा 100
26. वही, धारा 101

संसदीय कार्य में प्रक्रिया का महत्त्व

संसदीय कार्यविधि एक निरन्तर गतिमान प्रक्रिया है। लोकतन्त्रीय देशों की संसदीय प्रणालियों का अध्ययन करने पर ज्ञान होता है कि उन देशों में धीरे-धीरे संसदीय प्रणाली का विकास हुआ। संसदीय शासन वाली प्रणाली में कार्यपालिका (Executive) संसद् के प्रति जवाबदेह होती है और विपक्ष की भाषोचना का ध्यान में रखते हुए निर्णय लिये जाते हैं। इन संसदीय सरकार की मूल सत्यता यही है कि स्वयंसे रूप में चर्चा हो मुझे धार्य आलोचना हो और उसके बाद निर्णय किये जायें। इस व्यवस्था के संचालन का सुगम बनाने के लिए यह आवश्यक है कि कानून तथा विनियमों द्वारा निश्चित प्रक्रिया निर्धारित की जाये जिसका सभी पक्ष पालन करें। संसदीय प्रणाली की विभिन्न प्रक्रियाओं में भाग लेने वाले सदस्यों के लिए यह अनिवार्य हो जाता है कि वे इन नियमों, मध्यस्थी (Chair) से दिये गये निर्देशों (Directions) और निर्णयों (Rulings) का सीधे और उनका सुचारु रूप में प्रयोग करें जिससे संसदीय कार्यवाही व्यवस्थित रूप से सम्पन्न हो। संसदीय प्रणाली का एक महान् गुण यह है कि इसमें संसद् अपनी प्रक्रिया की स्वामी है। जैसा कि कार्टर ने कहा है "जिस लोकतन्त्रात्मक देश में सारी संसदीय प्रक्रिया, परिपाटी पर आधारित कानून के अतिरिक्त कुछ नहीं, परन्तु वह निश्चित या छपे हुए नियमों के रूप में होती है।"

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि—भारत में आधुनिक संसदीय प्रक्रिया का प्रारम्भ 1853 से होता है किन्तु वर्ष 1921 तक इसमें मामूली परिवर्तन किये गए। वास्तव में महत्वपूर्ण परिवर्तन 1921 में आये। 4मदीय इतिहास में पहली बार प्रक्रिया में लोकतन्त्रात्मक तत्वों का समावेश हुआ किन्तु उस प्रक्रिया पर गवर्नर जनरल का पूरा नियन्त्रण था। 1921 में केन्द्रीय विधान मण्डल में शक्ति प्रक्रिया की स्थापना की गयी, वह मामूली परिवर्तनों के साथ ब्रिटिश संसद् द्वारा भारत स्वतन्त्रता अधिनियम, 1947 पास किये जाने तक लागू रही, परन्तु फिर भी संसदीय प्रक्रिया के अध्ययन की दृष्टि से 1921 और 1947 के बीच की अवधि ऐतिहासिक दृष्टि से बड़े महत्व की अवधि है, क्योंकि इसमें भारत के विधायक आधु-

निक प्रक्रिया के कई तत्वों में परिचित हुए। इस प्रकार जब 1947 में, स्वतन्त्रता अधिनियम के पास होने के बाद, प्रक्रिया सम्बन्धी नियमों में परिवर्तन करने की शक्ति भारतीयों के हाथ में आयी, तब उन्हें ठीक-ठीक मालूम था कि उसमें क्या दोष हैं और उनको ठीक करने के लिए क्या करना चाहिए। भारत सरकार अधिनियम, 1925 का अनुकूलन (Adaptation) किया गया और वे सारे परिसीमन (limitations) और परिरक्षण (Reservations) हटा दिये गये जिनके कारण भारतीयों के हाथों में शक्ति पर रोक लगायी गया थी। परिणामस्वरूप संविधान सभा (विधायी) की प्रक्रिया स्वतन्त्र ससद् की प्रक्रिया बन गई, जिसमें अध्यक्ष को पूरी शक्तियाँ प्राप्त हुईं तथा संसदीय मामलों में कार्यपालिका का हस्तक्षेप समाप्त कर दिया गया। इस प्रकार भारत में नई स्थितियों और परिस्थितियों के अनुरूप संसदीय प्रक्रिया का विकास प्रारम्भ हुआ। नियमों में अनेक नयी संकल्पनाएँ जाड़ी गईं यथा कार्यमन्त्रणा समिति (Business Advisory Committee) की सिफारिश पर समय का नियन्त्रण, ध्यान आकर्षण की सूचनाएँ, आश्वासनों सम्बन्धी समिति (Committee on Assurances) याचिका समिति के व्यापक कार्य, अल्पकालिक चर्चाएँ (Short duration discussions) आदि।

संविधान सभा (विधायी) के प्रक्रिया तथा कार्य-संचालन सम्बन्धी नियमों (Rules of procedure and conduct of business) को, जो भारतीय संविधान लागू होने से तत्काल पूर्व प्रभावी थे, लोक सभा के अध्यक्ष द्वारा संविधान के अनुच्छेद 118 (2) के अधीन प्रदत्त शक्तियों के निबहन में संशोधित तथा अनुकूलित किया गया और "लोक सभा के प्रक्रिया तथा कार्य संचालन सम्बन्धी नियम" (Rules of procedure and conduct of Business in Lok Sabha) शीर्षक के अन्तर्गत 17 अप्रैल, 1952 को भारत के राजपत्र प्रकाशरण में प्रकाशित किया गया। सभा की नियम समिति (Rules Committee) की सिफारिशों के आधार पर अध्यक्ष द्वारा इन नियमों में समय-समय पर संशोधन किए गये और इसका नया संस्करण (edition) निकाला गया जब तक इसका सातवाँ संस्करण निकाला जा चुका है।

नियमों का पालन न करने से समय की बर्बादी : निःसन्देह ससद् जनता की इच्छा की अभिव्यक्ति का सही मंच (फोरम) है। इस मंच का सही उपभोग तभी सम्भव है जब जन-प्रतिनिधियों को अपने उत्तरदायित्व का ज्ञान हो और वे सभा के प्रक्रिया सम्बन्धी नियमों (Rules), विनियमों (Regulations) से पूर्णतः परिचित हों। परन्तु आज देखने में आता है कि लोकसभा और राज्य सभा, दोनों में ही, ऐसे मामलों पर पण्टो व्यर्थ गवाए जाते हैं जिनका सीधा सम्बन्ध संसदीय शासन प्रणाली से नहीं होता है। छोटे-छोटे, महत्वहीन मामलों को लेकर समय गवाया जाता है जो कि बड़ी गम्भीर बात है। यद्यपि ससद् सदस्यों को लोकसभा अथवा राज्य सभा में अपने कार्य का करने में कोई नहीं रोक सकता है तथापि ससद् का

अधिवार प्रत्येक सदस्य के अधिकार से बड़ा है। अतः प्रत्येक सदस्य को अपना कार्य मसदोय मौलिकता की पर्याप्तताओं और सीमाओं में रहकर करना ही अपेक्षित है।

सदस्यों द्वारा पालनीय नियम

जब अध्यक्ष सभा को संबोधित करने के लिए उठे तो सदस्य उसे चुपचाप सुनें। अगर कोई सदस्य बोल भी रहा हो तो उसे बैठ जाना चाहिए। उस समय किसी सदस्य को अपना स्थान छोड़कर नहीं जाना चाहिए। जब अध्यक्ष या अध्यक्ष पद पर बैठा हुआ कोई व्यक्ति "शान्ति-शान्ति" कहें तो प्रत्येक सदस्य को बैठ जाना चाहिए। सदस्यों को, जब सम्भाषित खड़ा हो, न खड़े होना चाहिए, न चलना चाहिए, न उठकर बैठना चाहिए और जब वह बोल रहा हो तो कोई व्यवस्था का भी प्रश्न (Point of order) नहीं उठाना चाहिए। अतः यदि सदस्य सदस्य इस नियम का पालन नहीं करता है तो पीठासीन अधिकारी (Presiding Officer) के लिए सभा की कार्यवाही सामान्य ढंग से चलाने और अनुशासन को कायम रखना सम्भव नहीं होता।

सभा के कार्य में बाधा डालने पर निलम्बन (Suspension)

यदि कोई सदस्य अनुशासन भंग करता है तो अध्यक्ष उसे नामित करता है। सनपञ्चान् सत्ता पक्ष के किसी सदस्य के प्रस्ताव पर उसे सदन से निलम्बित करने का प्रस्ताव पारित किया जाता है।⁴ पिछले पाक्स-कासीन सत्र के दौरान पीठासीन अधिकारियों को समझ में इस प्रकार की धार व्यवस्था का सामना करना पड़ा। लोकसभा और राज्य सभा में पहले तीन दिन काफी शोर मचा हुआ जिसमें अध्यक्ष भी बड़ा सदस्य भी बड़ा कह रहे थे, किसी को कुछ सुनाई नहीं पड़ा। दो दिन पश्चात् इस काण्ड की परिस्थिति लोक सभा में विषय के 68 सदस्यों के त्यागपत्र में हुई और उनका त्यागपत्र उसी दिन स्वीकृत घोषित कर दिया गया। इन्हीं परिस्थितियों में लोक सभा अध्यक्ष बाध्य हुए कि नियन्त्रक और महा-लेखा-कार (Comptroller and Auditor General) की रिपोर्टें पर चर्चा की अनुमति दी जाए। इस प्रकार ससद् की यह परम्परा कि महा-लेखाकार की रिपोर्टें पर तभी चर्चा होती है जब लोक सभा-सम्मेलित उस पर अपनी रिपोर्टें दे दे, भंग हो गई। कलस्वरूप, लोक सभा में प्रश्नों और प्रस्तावों के जरिए चर्चा के नियमों और अध्यक्षीय निर्देशों (directions) में व्यापक परिवर्तन किए गए जिनके तहत अब मुख्य चुनाव आयुक्त, नियन्त्रक एवं महा-लेखा परीक्षक, न्यायालयों तथा ऐसी अन्य संस्थाओं के अधिकार क्षेत्र (Jurisdiction) में आने वाले विषयों पर सदन में प्रश्न नहीं किए जा सकेंगे।

नए नियमों के अन्तर्गत यदि किसी प्रस्ताव में कोई वक्तव्य उद्धृत है तो प्रस्ताव पेश करने वाले सदस्य को उस वक्तव्य की सच्चाई की जिम्मेदारी लेनी

होगी। किसी निजी सदस्य द्वारा सदन के पटल (Table of the House) पर रखा गए किसी भी दस्तावेज (document) पर चर्चा करने वाला प्रस्ताव भ्रम लोक सभा में पेश नहीं किया जा सकेगा।

लोक सभा के प्रक्रिया तथा कार्य-संचालन नियम के नियम 186 में जोड़े गए नए उपबन्धों (New provisions) के अनुसार किसी भी संसदीय समिति के विचाराधीन मामलों पर चर्चा करने की मांग वाला प्रस्ताव सामान्यतः स्वीकार नहीं किया जाएगा। प्रस्तावों में केवल ऐसे मामलों का जिक्र हो सकेगा जिनसे मंत्री का अधिकारिक सम्बन्ध है। नियम 389 के अन्तर्गत अध्यक्ष द्वारा किए गए सशोधनों में एक नया 10 "ए" निर्देश जोड़ा गया है जिसके अन्तर्गत किसी भी लेख, समाचार, व्याख्यान और सार्वजनिक सभाओं में किसी व्यक्ति की निजी राय के बारे में कोई प्रश्न नहीं किया जा सकेगा। यदि अध्यक्ष इस बात से सन्तुष्ट है कि किसी प्रश्न का आधार तथ्यात्मक नहीं है तो उसे नामन्वीर किया जा सकेगा। नियम 349 में जोड़े गए नए उपबन्धों के अनुसार कोई सदस्य सदन में नारा नहीं लगाएगा। अध्यक्ष के आमन तक स्वयं नहीं आ सकेगा, सदन में कोई बिल्वा नहीं लगाएगा तथा किसी झण्डे, निशान ध्वजा वस्तु का प्रदर्शन नहीं कर सकेगा। सभा में किसी विषय को उठाने के लिए सूचना का महत्त्व।

सभा में अपने मतभेद को अभिव्यक्त करने, किसी जानकारी को प्राप्त करने एवं किसी विषय को उठाने के कई अवसर प्राप्त होते हैं, यथा प्रश्न, मन्त्र्य, प्रस्ताव विधेयक, सशोधन आदि के रूप में विषय को उठाया जा सकता है। किन्तु किसी भी रूप में विषय को उठाने के लिए, उसके बारे में पहले सूचना देने की आवश्यकता होती है। नियमों के अन्तर्गत अपेक्षित प्रत्येक सूचना (notice) लिखित रूप में, महासचिव को सन्वोधित होनी चाहिए। उस पर सूचना देने वाले सदस्य के हस्ताक्षर होने चाहिये और वह अधिसूचित घण्टों के भीतर ससद् सूचना कार्यालय में दी जानी चाहिए।³

कार्य के विभिन्न मुद्दों के लिए नियमों के अन्तर्गत निहित सूचना (नोटिस) की प्रवधि इस प्रकार है :—

प्रश्न . (Questions) जब तक अध्यक्ष अवगता निर्देश न दे, प्रश्न के लिए कम से कम पूरे दस दिन और अधिक से अधिक इक्कीस दिन।⁴

अल्प-सूचना प्रश्न : (Short notice question) इस सम्बन्ध में कोई प्रश्न पूरे दस दिन में कम की सूचना पर पूछा जा सकता है।⁵

स्थगन प्रस्ताव (Adjournment motion) इस सम्बन्ध में सूचना उस दिन को बैठक प्रारम्भ में पूर्व जिस दिन कि प्रस्ताव करने का विचार हो।⁶

अतिविवेकनीय लोक-महत्त्व के विषयों (Matter of urgent public importance) पर ध्यान दिखाना : बैठक प्रारम्भ होने से पहले, 10.0 बजे तक।⁷

गैरी सरकारी सदस्यों के संकल्प (Private members resolution) : कोई गैर-सरकारी सदस्य जो संकल्प प्रस्तुत करना चाहता हो, बेंच (बैंच) की तारीख से कम से कम दो दिन पहले इस आशय की सूचना देना।¹⁰

संकल्प (Resolution) से संशोधन संकल्प प्रस्तुत किये जाने के दिन से पूर्व एक दिन।¹¹

विधेयक (Bills) गैर सरकारी सदस्यों के . विधेयक को पुन स्थापित करने की अनुमति के लिए प्रस्ताव की सूचना की बालावर्ष एक मास होगी।¹²

विधेयकों से संशोधन . विधेयक पर विचार किये जाने के दिन से एक दिन पूर्व।¹³

कटीतीरे प्रस्ताव (Cut motions) मांग के विचारणीय दिन से एक दिन पूर्व।¹⁴

आप घण्टे की चर्चा उठाने के संकल्प में जिस दिन उस विषय को उठाना हो उस दिन से तीन दिन पूर्व।¹⁵

छल्पकालीन चर्चा (Short duration discussion) सूचना की कोई अवधि नहीं रही गई।¹⁶

नोक-टिन के किसी विषय पर चर्चा सम्बन्धी प्रस्ताव (अनिश्चित दिन वाला प्रस्ताव) (No-day-yet named motions) सूचना की कोई अवधि नहीं रही गई।¹⁷

विशेषाधिकार (Question of privilege) प्रश्न . उस दिन की बैठक प्रारम्भ होने से पूर्व जिस दिन कि प्रश्न उठाने का विचार हो।¹⁸

अविश्वास प्रस्ताव में अविश्वास का प्रस्ताव (Motion of no-confidence in council of Ministers) बैठक प्रारम्भ होने से पहले।¹⁹

अध्यक्ष या उपाध्यक्ष को हटाने के संकल्प (Resolution for removal of Speaker or Deputy-speaker from the office) इस सम्बन्ध में कोई संकल्प तब तक प्रस्तावित नहीं किया जाएगा जब तक कि उस संकल्प को प्रस्तावित करने के आशय की कम से कम चौदह दिन की सूचना न दी गई हो।²⁰

जिस सूचना (notice) के सम्बन्ध में नियमों में यह कहा गया है कि वह "बैठक प्रारम्भ होने से पहले" मिलनी चाहिए, ऐसी सूचना बैठक प्रारम्भ होने से कम से कम साढ़ा घण्टे पहले दी जानी चाहिए। यदि ऐसी सूचना बैठक प्रारम्भ होने से कम से कम साढ़ा घण्टे पहले न मिले, तो अध्यक्ष बैठक के लिए सूचना मानी जाती है।

एक ही जेंस या विषय-वस्तु से एक समान प्रश्नों को, जिसकी सूचना कई सदस्यों ने अध्यक्ष-प्रश्न दी हो, सम्मिलित कर दिया जाता है और या उस प्रश्न को पृथक् किया जाता है जिसकी माथा सबसे अधिक उपयुक्त हो और बाकी सब सदस्यों के नाम उस पर जोड़ दिये जाते हैं। जब प्रश्नों की सूची में कोई प्रश्न एक से अधिक सदस्यों के नाम से छग हो, तो वह प्रश्न उस सभी सदस्यों के नाम से माना जाता है। जब किसी अमेरित प्रश्न पर त्रिन सदस्यों के नाम हैं, उनमें सबसे पहला

सदस्य अनुपस्थित हो तो बाकी उपस्थित सदस्यों में से कोई भी जिसके नाम उस सूची में हो वह प्रश्न पूछ सकता है।

जहाँ दो या अधिक सदस्य एक जैसे प्रस्ताव या एक ही विषय के सम्बन्ध में प्रस्तावों की प्रलग-प्रलग सूचना देते हैं तो ऐसे सभी सदस्यों के नाम गृहीत सूचना पर इकट्ठे लिखे जाते हैं। इन सदस्यों के नाम उसी क्रम में लिखे जाते हैं जिस क्रम में उनकी सूचना प्राप्त हुई हो या यदि उन मामले में बैलेट आवश्यक हो तो बैलेट में दिये क्रमानुसार उनके नाम सूचनाओं पर लिखे जाते हैं। ऐसे मामले में प्रस्ताव सदन में उसी क्रमानुसार पेश किये जाते हैं। सूची में सबसे पहले जिस सदस्य का नाम दर्ज होता है वह ही प्रस्ताव पेश करता है। उसकी अनुपस्थिति में क्रम में दूसरे स्थान पर दर्ज सदस्य प्रस्ताव पेश करता है। इसी प्रकार विधेयकों के बारे में भी जिन सदस्यों ने एक ही जैसे विधेयक की सूचनाएँ दी हो, उन सब के नाम उस क्रम में जिसमें सूचनाएँ प्राप्त हुई हो, रखे जाते हैं। जिन सदस्य ने सबसे पहले सूचना दी हो, उसे यह अधिकार प्राप्त होता है कि वह विधेयक को पुर. स्थापित करने की अनुमति देने का प्रस्ताव पेश करे।

जिस सदस्य ने किसी विधेयक को पुर. स्थापित करने की अनुमति मागने का प्रस्ताव रखने की सूचना दी हो, वह किसी अन्य सदस्य को अपनी ओर से यह प्रस्ताव रखने का अधिकार दे सकता है बशर्ते कि ऐसा अधिकार लिखित रूप में दिया गया हो। परन्तु कोई सशोधन (Amendment) या कटौती प्रस्ताव (Cutmotion) किसी सदस्य द्वारा किसी अन्य सदस्य की ओर से पेश नहीं किया जा सकता। जब किसी सदस्य को अपने सशोधन या कटौती प्रस्ताव रखने के लिए पुकारा जाता है और वह सभी में उपस्थित नहीं होता तो वह प्रस्ताव रखने का अपना अवसर तो देता है।

संकल्पों (Resolution) के मामले में किसी अन्य सदस्य को अधिकार देने की अनुमति है। अध्यक्ष की अनुमति से कोई सदस्य किसी ऐसे सदस्य को, जिसके नाम में वही संकल्प कार्य-सूची में काफी नीचे हो, यह अधिकार दे सकता है कि वह उसकी ओर से संकल्प पेश कर सकता है। यदि संकल्प की सूचना देने वाले सदस्य को सदन में संकल्प रखने के लिये पुकारा जाता है और वह सदन में उपस्थित नहीं होता तो उसकी ओर से कोई अन्य सदस्य, जिसे उसने लिखित रूप में अधिकार दिया हो, अध्यक्ष की अनुमति से उस संकल्प को पेश कर सकता है।¹⁹

समाध्य सूचना कॉन्टीन्यूअन्ट नोटिस. कोई सदस्य ऐसे प्रस्ताव या संकल्प या विधेयक की सूचना दे सकता है, जिसे वह चाहता हो कि ऐसे अन्य कार्य की समाप्ति पर लिया जाये जिस पर यह प्रस्ताव समाध्य हो और यदि ऐसी सूचना अध्यक्ष द्वारा गृहीत कर ली जाये तो उसे कार्य-सूची में, यथास्थिति, प्रस्ताव या संकल्प या विधेयक की समाध्य सूचना शीर्षक के अंतर्गत सम्मिलित किया जा सकता है। सदन में ऐसी सूचना को सभी लिया जा सकता है जब कार्य की वह

मद निरस्त हो जा चुकी हो जिस पर वह आश्रित हो।¹¹ समाज सुचना सामान्यतया विनियोग (अपप्रोपियेशन बिल) के मध्य में दी जाती है, जिन्हें सरकार, मदन द्वारा अनुदानों की मांगों के स्वीकार किए जाने के बाद पर्याप्त प्राप्त करवाना चाहती है।

यदि अध्यक्ष की राय में किसी सूचना में ऐसे शब्द, वाक्यांश या पद हों, जो प्रवर्णनक (argumentative), अनियमित (unparliamentary), व्यंग्यपूर्ण (ironical), अयोग्य (irrelevant), अशुभ (obscene) या अन्यथा अनुचित हों तो वह स्वयंसेवक में ऐसी सूचना में परिचालित किए जाने में पूर्ण सख्तता कर सकता है।¹² यदि कोई सदस्य किसी ऐसे विषय पर चर्चा उठाना चाहता हो, जिसकी सूचना पहले से ही किसी अन्य सदस्य या मंत्री ने दे रखी हो, उसे इस आशय पर अनुमति नहीं दी जाती कि वह अपने वाचों चर्चा को प्रत्यागा कर रहा है, परन्तु यह निर्धारित करने के लिए कि चर्चा प्रत्यागा के आशय पर निश्चय बाध है या नहीं अध्यक्ष प्रत्यागित विषय के मदन के सामने उचित समन के भीतर लाए जाने का ध्यान रखता है।

सूचनाओं का व्ययगत होना (Lapse of notice) मदन के महासभा पर विधेयक पुर. स्थापित करने की अनुमति के प्रस्ताव की सूचना को छोड़ कर सभी लम्बित सूचनाएँ (Pending notice) व्ययगत हो जाती हैं और यदि सम्बन्धित सदस्य अपने सत्र में इस विषय को उठाना चाहे या उन्हें अपनी सूचनाएँ फिर से देनी पड़ती हैं, परन्तु किसी ऐसे विधेयक को पुर स्थापित करने के लिए अनुमति का प्रस्ताव रखने के लिए नयी सूचना की आवश्यकता होती है, जिसके मध्य में राष्ट्रपति की परामर्शित मन्त्री या निष्कारिण आवश्यक हो और पहले दी गई मन्त्री या निष्कारिण प्रभावी न रही हो।¹³

सदस्य की भाषण देने के लिए बुलाना : जो सदस्य सभा में वाद-विवाद अथवा चर्चा में भाग लेना चाहता हो, वह (एक) अपने मन्त्रीय दल अथवा दल के माध्यम से अध्यक्ष का ध्यान आकर्षित कर सकता है, (दो) अपने मन्त्रीय दल अथवा दल के माध्यम से बिना भी अपने नाम सीधे अध्यक्ष को दे सकता है, और (तीन) अध्यक्ष का ध्यान आकर्षित कर सकता है। किन्तु अध्यक्ष को वाद-विवाद का निर्माण करने तथा वाद-विवाद में भाग लेने के लिए सदस्यों का चयन करने का अधिकार प्राप्त है। कोई भी सदस्य इस बात के लिए आग्रह नहीं कर सकता कि उसे अवसर प्राप्त हो। यदि भी सदस्य को बोलने के लिए अवसर प्राप्त करने हेतु अध्यक्ष का ध्यान आकर्षित करना होता है, चाहे उसने अध्यक्ष का ध्यान रूप से निखा हो अथवा अपना नाम अपने दल अथवा दल के माध्यम से भेजा हो। जब तक सदस्य अपने स्थान पर सदा नहीं होता, उन बोलने के निमित्त नहीं पुकारा जा सकता, भले ही उसने दल अथवा दल अध्यक्ष उमने स्वयं निर्दिष्ट रूप से अध्यक्ष से अनुरोध किया हो।

जिम क्रम में सदस्यों को बोलने हेतु अध्यक्ष बुलाएगा, उमका निर्धारण वह स्वयं करता है। कोई सदस्य यह नहीं कह सकता कि उसको अमुक क्रम में बुलाया जाये। सदस्यों के चयन हेतु ससदीय दलों अथवा ग्रुपों के सचेतकों द्वारा अध्यक्ष को वक्ताओं की सूचिया दी जाती हैं ताकि एक सुविनियमित तथा सतुलित वाद-विवाद सुनिश्चित किया जा सके।

सभा को संबोधित करने की विधि (Mode of addressing House). जो सदस्य सभा के सामने किसी विषय के संबंध में कोई बात कहना चाहता हो, उसे अपने स्थान पर खड़े होकर बोलना चाहिए। उसे अध्यक्ष को सम्बोधित करना चाहिए जो सदस्य रोग या दुर्बलता के कारण अममर्ध हो, अध्यक्ष उसे अपने स्थान पर बैठे-बैठे बोलने की अनुमति दे सकता है।²³

बोलते समय सदस्य को (एक) किसी ऐसे तथ्य अथवा विषय का उल्लेख नहीं करना चाहिए जिम पर न्यायिक निर्णय (Judicial decision) सम्बित हो, (दो) मसद् या किसी राज्य विधान मंडल की कार्यवाही के संचालन के विषय में अप्रिय बातों का प्रयोग नहीं करना चाहिए, (तीन) सदन के किसी निश्चय पर, उसे रद्द कराने के प्रस्ताव के सिवाय, कोई आक्षेप नहीं करना चाहिए, (चार) वाद-विवाद पर प्रभाव डालने के प्रयोजन में राष्ट्रपति के नाम का उपयोग नहीं करना चाहिए, (पांच) अभिद्रोहात्मक (Treasonable), राजद्रोहात्मक (Seditious) या मान हानिकारक (Defamatory) शब्द नहीं कहने चाहिए, (छः) अपने भाषण के अधिकार का प्रयोग सदन के कार्य में बाधा डालने के प्रयोजन के लिए नहीं करना चाहिए; (सात) उच्च प्राधिकार वाले व्यक्तियों के आचरण पर आक्षेप नहीं करना चाहिए, जब तक कि उक्त चर्चा समुचित रूप से रहे गये मूल प्रस्ताव (Substantive motion) पर आधारित न हो; (आठ) अध्यक्ष पीठ (Chair) की पूर्व अनुमति के बिना निर्गुण भाषण नहीं पढ़ना चाहिए, किन्तु बोलते समय टिप्पण (नोट्स) का सहारा लिया जा सकता है। (नौ) किसी सरकारी अधिकारी का उल्लेख उमका नाम लेकर नहीं करना चाहिए; (दस) सभा के किसी अन्य सदस्य के विरुद्ध आरोप, हित पूर्ति का नाछन लगा करके या उसकी सद्भावना पर आपत्ति करके कोई व्यक्तिगत उल्लेख नहीं करना चाहिए, जब तक कि वाद-विवाद, जो स्वयं विवाद विषय या उससे संगत है, के प्रयोजन के लिए ऐसा करना अत्यावश्यक न हो; और (ग्यारह) किसी अन्य सदस्य का भाषण नहीं पढ़ना चाहिए।

अध्यक्ष द्वारा सम्बोधन अध्यक्ष स्वयं ही या किसी सदस्य द्वारा प्रश्न उठाये जाने पर या प्रार्थना की जाने पर, किसी भी समय सदन में विचाराधीन विषय पर सदस्यों को उनके विचार कार्य में सहायता की दृष्टि से, सदन को सम्बोधित कर सकता है। इस प्रकार व्यक्त किये गये मत को किसी प्रकार निर्णय के रूप में नहीं माना जा सकता।²⁴

समापन और वाद-विवाद की शरितीमा (Closure and limitation of Debate) किसी प्रस्ताव के किये जाने के बाद किसी भी समय कोई सदस्य यह प्रस्ताव कर सकता है "कि अब प्रस्ताव मतदान के लिये रखा जाये" और यदि अध्यक्ष को यह प्रतीत न हो कि प्रस्ताव नियमों का दुरुपयोग है या उससे उचित वाद-विवाद के अधिकार का उल्लंघन होता है, तो वह प्रस्ताव रखता है कि "अब प्रस्ताव मतदान के लिये रखा जाये" जब यह प्रस्ताव "कि अब प्रस्ताव मतदान के लिये रखा जाये" स्वीकृत हो जाये तो उससे धानुषंगिक प्रस्ताव या प्रस्तावों को आगे वाद-विवाद के बिना मतदान के लिए तुरंत रखा जाता है। हा, उसके पहले अध्यक्ष किसी सदस्य को उत्तर देने के अधिकार का प्रयोग करने की अनुमति दे सकता है।¹⁵

समापन प्रस्ताव किसी भी समय रखा जा सकता है। इस पर केवल यह शर्त लागू होती है कि यदि उस समय कोई सदस्य बोल रहा हो, तो उसे अपना भाषण पूरा करने की अनुमति दी जानी है और यदि प्रस्तावक को वाद-विवाद के उत्तर का अधिकार हो तो उसको उत्तर देने दिया जाता है। यह अध्यक्ष के विवेक पर निर्भर है कि यदि वह यह समझे कि पर्याप्त वाद-विवाद हो चुका है और ऐसा प्रस्ताव रखने का उष्णुक समय है तो वह उस प्रस्ताव को स्वीकार कर सकता है।

जब कभी विधेयक के सम्बन्ध में किसी प्रस्ताव पर या किसी अन्य प्रस्ताव पर वाद-विवाद अनुचित रूप से लम्बा हो जाये, तो अध्यक्ष सदन का अभिप्राय जानने के बाद, यथास्थिति, विधेयक के किसी प्रथम (Stage) या सभी प्रक्रमों या प्रस्ताव पर चर्चा की समाप्ति के लिये समय-सीमा निश्चित कर सकता है। विधेयक या प्रस्ताव के किसी खाम प्रक्रम को पूरा करने के लिए निश्चित समय-सीमा के अनुसार नियत समय पर, यदि वाद-विवाद उससे पूर्व समाप्त न हो गया हो तो अध्यक्ष विधेयक या प्रस्ताव के उस प्रक्रम के सम्बन्ध में सभी अवशिष्ट विषयों को निपटाने के लिए आवश्यक प्रस्ताव मतदान के लिये रखता है।¹⁶

मत विभाजन (division) यदि किसी मामले में सदन का निर्णय स्पष्टीकृत हो तो उस पर निर्णय सदस्य द्वारा प्रस्तुत किए गए प्रस्ताव पर पीठासीन अधिकारी द्वारा प्रश्न पूछ कर किया जाता है। वाद-विवाद समाप्त हो जाने पर पीठासीन अधिकारी प्रश्न को सभा के समक्ष प्रस्तुत करना है जो सदस्य प्रस्ताव के पक्ष में हो उनसे "हाँ" और जो प्रस्ताव के विरुद्ध हो उनसे "न" कहने के लिए कहा जाता है। उससे पश्चात् पीठासीन अधिकारी कहता है, "मेरे सम्मुख है कि "हाँ" या "न" यथास्थिति वाले जीते"। यदि पीठासीन अधिकारी के इस निर्णय पर कोई आपत्ति नहीं की जाती तो वह दो बार कहता है कि "हाँ" या "न" यथास्थिति वालों का बहुमत है और सदन के समक्ष प्रस्तुत किया गया प्रश्न तदनुसार निर्णय किया जाता है। परन्तु यदि पीठासीन अधिकारी की इस राय पर

किसी सदस्य द्वारा आपत्ति की जाती है तो पीठासीन अधिकारी यह आदेश देता है कि भीतरी कक्ष (लॉबी) को सदस्यों में भिन्न व्यक्तियों में खाली कराया जाये। लगभग तीन मिनट बीत जाने पर पीठासीन अधिकारी दो बार प्रस्ताव रखता है और यह घोषणा करता है कि उसके विचार में "हाँ" वाले जीते हैं या कि "न" वाले। यदि उसकी इस प्रकार व्यक्त राय को फिर चुनौती दी जाती है, तो अध्यक्ष यह निर्देश देता है कि मत या तो स्वचालित मत यंत्र के माध्यम में लिखे जायें या सदस्यों द्वारा लोक सभा चैम्बर में जाकर मत डालकर।²⁷ जब में स्वचालित मत अभिलेख यंत्र लगा दिया गया है तब में लॉबी में जाकर मतदान करने की प्रणाली अप्रचलित हो गई है। मशीन खराब होने पर मतदान पत्रियों के द्वारा कराया जाता है।

अध्यक्ष यह सुनिश्चित करता है कि मत-विभाजन अनावश्यक रूप में न कराया जायें। वह निराधार कारणों से मत विभाजन के लिए की गई प्रार्थनायें अस्वीकार कर देता है।

सविधान के उपबन्ध के अनुसार अध्यक्ष या अध्यक्ष के रूप में कार्य करने वाला व्यक्ति मत विभाजन में मत नहीं दे सकता। उसे निर्णायक मत देने का अधिकार प्राप्त है, परन्तु उसका प्रयोग वह तभी करता है जब किसी विषय के पक्ष में या विपक्ष में बराबर मत आयें।²⁸

व्यवस्था का प्रश्न (Point of order) व्यवस्था का प्रश्न एक प्रमाधारण प्रक्रिया है, जिसके उठाये जाने पर सदन की कार्यवाही निलंबित हो जाती है और उस समय बोल रहा सदस्य अपना भाषण रोक देता है। इसका उद्देश्य सभा का कार्य विनियमित करने के लिये नियमों, निर्देशों तथा सविधान के उपबन्धों के प्रवर्तन में अध्यक्ष की सहायता प्रदान करना है। यह अनिवार्यता प्रक्रिया के बारे में होना चाहिए और उस समय सभा के समस्त कार्य में सम्बन्धित होना चाहिए। उस दिन की कार्य-सूची में पहले से सम्मिलित कार्य सदन के विन्यास में भी यह सम्बन्धित होना चाहिए।

व्यवस्था प्रश्न प्रक्रिया नियमों या सविधान के ऐसे अनुच्छेदों के निर्वाचन या लागू किये जाने में सम्बन्धित होना चाहिए, जो सभा के कार्य के विनियमन से सम्बन्धित हैं और उसके माध्यम से केवल ऐसा प्रश्न उठाया जाना चाहिए, जो कि अध्यक्ष के मजान में हो।²⁹

कार्य न होने की स्थिति में व्यवस्था का प्रश्न नहीं हो सकता। यह उस समय सदन के समस्त कार्य में ही सम्बन्धित होना चाहिए। तथापि, अध्यक्ष किसी सदस्य को कार्य की एक मद समाप्त होने और दूसरी के प्रारम्भ होने के बीच की घन्टाराशि में व्यवस्था का प्रश्न उठाने की अनुमति दे सकता है, यदि वह सदन में व्यवस्था घनाए रखने या सदन के समस्त कार्य-विन्यास के सम्बन्ध में हो।

34 नियम (1) तथा (2) में उल्लिखित जलों के अध्यक्षीन रहने हुए कोई सदस्य व्यवस्था का प्रश्न उठा सकता है और अध्यक्ष यह निर्णय करता है कि उठाया गया प्रश्न व्यवस्था का प्रश्न है या नहीं और यदि वह हाँ तो उस पर अध्यक्ष अपना निर्णय देता है जो अन्तिम होता है। अध्यक्ष का प्रश्न पर किसी वाद-विवाद की अनुमति नहीं दी जाती, परन्तु यदि अध्यक्ष उचित समर्थ तो वह अपना निर्णय देने से पहले सदस्यों की बात सुन सकता है। व्यवस्था का प्रश्न विवेकाधिकार प्रश्न नहीं होता।

किसी सदस्य का निर्मातृत्वित बातों के लिये व्यवस्था का प्रश्न उठाने की अनुमति नहीं है।

(क) जानकारी प्राप्त करने के लिये, या

(ग) अपनी स्थिति स्पष्ट करने के लिये, या

(ग) उस समय जब किसी प्रस्ताव की अनुरोध के लिये मदन के सामने रखा जा रहा हो, या

(घ) जो बाल्यनिक हा, या

(ङ) बिना मत-विभाजन पद्धति नहीं बजी या सुनायी नहीं पड़ी।

व्यवस्था का प्रश्न उठाये जाने पर मदन की कार्यवाही निलम्बित हो जाती है। जिस सदस्य ने अध्यक्ष की आज्ञा नकर और पूर्व सूचना के उपरान्त व्यवस्था का प्रश्न उठाया होता है उसका सुनने के पश्चात् अध्यक्ष अपना निर्णय देता है।

तत्पश्चात् द्वारा वाद-विवाद में प्रयुक्त की जाने वाली भाषाएं संविधान के अनुच्छेद 120 के अंतर्गत मदन का कार्य हिन्दी या अंग्रेजी में किया जाता है, परन्तु जो सदस्य इन दोनों भाषाओं में से किसी भी भाषा में अपने विचारों को अच्छी तरह से व्यक्त नहीं कर सकता वह अध्यक्ष की अनुमति से संविधान की प्रावधि अनुमति में उल्लिखित भाषाओं में से किसी भी भाषा में मदन में भाषण कर सकता है।

सदस्यों की सुविधा के लिए मदन की सूची कार्यवाही का पार्लियामेन्टरी इन्टरप्रैटरों द्वारा अंग्रेजी में हिन्दी में और हिन्दी में अंग्रेजी में साव-साव अनुवाद किया जाता है और सदस्य इन दोनों भाषाओं में से किसी भाषा में लोक सभा चेंबर में प्रत्येक सीट पर लगे हुए भाषा वचन म्बिकों के जरिये और हेड फोन इन्तेरफोन करने मदन की कार्यवाही सुन सकते हैं।

लोक सभा में अमरी, बंगला, गुजराती, कन्नड, मलयालम, मराठी, उडिया, पञ्जाबी, गुरुन, तमिल, तेलुगु और उर्दू भाषा में दिये जाने वाले भाषणों का साव-साव अंग्रेजी तथा हिन्दी में अनुवाद किये जाने की भी व्यवस्था है।

संदर्भ

- 1 लोका सभा के प्रक्रिया तथा कार्य-मचालन नियम, नियम 349
2. नियम 374
- 3 नियम 332
- 4 नियम 33
- 5 नियम 54
- 6 नियम 57
- 7 नियम 197 (1), व्याख्या (दो)
- 8 नियम 170
- 9 नियम 177 (2)
- 10 नियम 65 (3)
- 11 नियम 79 (1)
- 12 नियम 212
- 13 नियम 55 (2)
- 14 नियम 193
- 15 नियम 185
- 16 नियम 223
17. नियम 198 (ख)
18. अनुच्छेद 94, पहला परन्तुक 1
- 19 नियम 176 (2) और (3)
20. नियम 333
- 21 नियम 337
22. नियम 335
23. नियम 351
24. नियम 360
- 25 नियम 362
- 26 नियम 363
27. नियम 367
28. अनुच्छेद 100 (1)
- 29 नियम 376 (1)

5

सदनों के सत्र और बैठकें ग्रामन्त्रण, कार्यक्रम, कार्यसूची, गणपूर्ति, स्थगन और विघटन की प्रक्रिया

संसद्, राष्ट्रपति और दो सभाओं-लोक सभा और राज्य सभा-से मिलकर बनती है। प्रत्येक सभा अपने-अपने निर्धारित क्षेत्र में संविधान के अनुसार कार्य करती है। इसमें से राज्य सभा एक स्थाई सभा है जिसका विघटन नहीं होता है, किन्तु इसके एक-तिहाई सदस्य प्रत्येक दो वर्ष भी अवधि के पश्चात् सेवानिवृत्त हो जाते हैं और उनके स्थान पर नए सदस्य निर्वाचित किये जाते हैं। लोक सभा वयस्क मनाधिकार के आधार पर सीधे निर्वाचित लोगों के प्रतिनिधियों द्वारा बनती है। इसका विधिवत गठन प्रत्येक ग्राम चुनाव के पश्चात् निर्वाचन भाषण द्वारा अधिसूचना जारी किए जाने पर होता है।¹ यदि इसका विघटन पहले न कर दिया जाये, तो इसकी कार्यविधि प्रथम बैठक की तारीख से शुरू होकर पाँच वर्ष तक होती है और पाँच वर्ष का कार्यकाल पूरा हो जाने के पश्चात् इसका विघटन हुआ माना जाता है। इनकी प्रथम बैठक नव-निर्वाचित सदस्यों द्वारा भारत के संविधान के प्रति शपथ घण्टा प्रतिज्ञान (Oath or affirmation) किये जाने से शुरू होती है। शपथ या प्रतिज्ञान, इस प्रयोजन के लिए सीसरी अनुसूची में दिए गए प्रारूप के अनुसार ली जाती है। संसद् के प्रत्येक सदस्य के लिए यह आवश्यक है कि वह अपना स्थान ग्रहण करने से पहले उक्त शपथ ले या प्रतिज्ञान (Oath or affirmation) करे।² शपथ लेने या प्रतिज्ञान करने के पश्चात् सदन में अपना स्थान ग्रहण कर लिये जाने पर ही संसद् सदस्य उन उन्मुक्तियों (Immunities) तथा विशेषाधिकारों (Privileges) का अधिकारी बनता है जो सदस्यों के लिए उपलब्ध होते हैं। इसके पश्चात् ही उसको मतदान करने और भसद् की कार्यवाही में भाग लेने का अधिकार प्राप्त होता है।

बैठक का आमन्त्रण (Summon for Sitting)

राष्ट्रपति समय-समय पर ससद् के प्रत्येक सदन को अधिवेशन के लिए आमन्त्रित करता है। प्रत्येक सत्र की अन्तिम बैठक और अगामी सत्र की प्रथम बैठक के लिए नियत तारीख के बीच छह मास का अन्तर नहीं होना चाहिए।¹³ सत्र की अवधि के भीतर अगले सत्र की बैठक होनी चाहिये। अधिवेशन के प्रारम्भ की प्रस्तावित तिथि और उसकी अवधि की सूचना मसदीय कार्य विभाग द्वारा राज्य सभा और लोक सभा के महासचिवों को दी जाती है। उक्त प्रस्ताव पर राज्य सभा के महासचिव और लोक सभा के अध्यक्ष के सहमत हो जाने पर दोनों सदनों के महासचिव उल्लेखित तारीख और समय पर सदनों को बैठक के लिए आमन्त्रित करने के लिए राष्ट्रपति के आदेश प्राप्त करते हैं। आदेश प्राप्त हो जाने पर उनको असाधारण राजपत्र में अधिसूचित करते हैं और तत्सम्बन्धी विज्ञप्ति जारी करते हैं तथा सत्र के लिए निधि एवं स्थान का उल्लेख करते हुए प्रत्येक सदस्य को आमन्त्रण भेजते हैं।¹⁴

अस्थायी (प्रोटेम) अध्यक्ष (Speaker Protem) की नियुक्ति

लोक सभा का विघटन (Dissolution) हो जाने पर भी, अध्यक्ष अपने पद पर बना रहता है और नई लोक सभा की पहली बैठक शुरू होने में पहले तक अपना पद रिक्त नहीं करता। जैसे कि पहले बताया जा चुका है, ससद् के प्रत्येक सदन का प्रत्येक सदस्य अपना स्थान ग्रहण करने से पहले, राष्ट्रपति या उसके द्वारा इस निमित्त नियुक्त व्यक्ति के समक्ष, तीसरी अनुसूची में इस प्रयोजन के लिए दिए गए प्राप्प के अनुसार, जपथ लेता है या प्रतिज्ञान करता है और उस पर अपने हस्ताक्षर करता है। आम चुनाव के पश्चात् जब लोक सभा पहली बार बैठक के लिए आमन्त्रित की जाती है तो राष्ट्रपति लोक सभा के किसी सदस्य को अस्थायी अध्यक्ष (Speaker-Protem) नियुक्त करता है। सामान्यतया लोक सभा के सबसे वरिष्ठ सदस्य को अस्थायी अध्यक्ष नियुक्त किया जाता है। अस्थायी अध्यक्ष सदन की अध्यक्षता करता है ताकि नये सदस्य जपथ खादि ले सकें और अपना अध्यक्ष चुन सकें। इस प्रकार नियुक्त व्यक्ति तब तक अपने पद पर रहता है जब तक कि अध्यक्ष का निर्वाचन नहीं हो जाता।

राष्ट्रपति का अभिभाषण

लोक सभा के लिए प्रत्येक आम चुनाव के बाद उसके पहले सत्र और प्रत्येक सत्र के प्रारम्भ पर, ससद् भवन के "मेन्ट्रल हॉम" में एक साथ सम्मिलित दोनों सदनों के सामने राष्ट्रपति अभिभाषण करते हैं।

विश्व के सबसे बड़े लोकतन्त्र के राज्याध्यक्ष की गरिमा के अनुगून राष्ट्रपति अभिभाषण द्वारा अभिभाषण के लिए ससद् भवन पहुँचते हैं जहाँ मुख्य द्वार पर राज्य सभा के महासचिव, लोक सभा के अध्यक्ष, मसदीय कार्य मंत्री और दोनों

सदनो के महासचिव उनकी अगुवानी करते हैं और उन्हें समारोहपूर्ण जुलूम में लागू कासीन से सुसज्जित मार्ग द्वारा सेन्ट्रल हाल में ले जाते हैं। उनके पहुँचने पर राष्ट्रपति होता है और तत्पश्चात् वे अपना अभिभाषण पढ़ते हैं। उनके अभिभाषण से पिछले वर्ष के दौरान सरकार द्वारा किये गये कार्यों और उपलब्धियों का उल्लेख होता है तथा आगामी वर्ष के कार्यक्रमों एवं नीतियों का विवरण दिया जाता है। उन विधेयकों आदि का जिक्र होता है जिन्हें सरकार पुर स्थापित करना और पारित करना चाहती है। एक प्रकार से राष्ट्रपति का अभिभाषण सरकार के कार्यकलापों और तत्सम्बन्धी नीतियों का कच्चा चिट्ठा होता है और उस पर धन्यवाद प्रस्ताव पर चर्चा के दौरान सदन में विचार किया जाता है। प्रत्येक सदन में किसी सदस्य द्वारा प्रस्तुत तथा अन्य सदस्य द्वारा अनुमोदित धन्यवाद प्रस्ताव पर दोनों सदनों में राष्ट्रपति के अभिभाषण पर चर्चा होती है।¹⁶ अध्यक्ष की स्वीकृति में धन्यवाद प्रस्ताव पर सशोधन के माध्यम से उन महत्वपूर्ण विषयों पर भी चर्चा की जाती है जिनके विषय में अभिभाषण में प्रकाश न डाला गया हो।¹⁷ इस प्रकार बड़ी व्यापक चर्चा की जाती है और जागरूक सासुदों की तजर से प्रशासन की गतिविधियों का कोई भी कोना छूटा नहीं रहता है। राष्ट्रीय एवं अन्तराष्ट्रीय सभी मामलों पर विचार किया जाता है। किन्तु ऐसे किसी विषय को चर्चा का माध्यम नहीं बनाया जाता है जिनका भारत सरकार से कोई सीधा सम्बन्ध न हो। स्पष्ट है कि राष्ट्रपति का अभिभाषण सरकार द्वारा तैयार किया गया उसके कार्यकलापों और नीतियों का समीक्षा होता है, उन कार्यकलापों और नीतियों के लिये सरकार जबाबदेह होती है, न कि राष्ट्रपति। अतः चर्चा के दौरान राष्ट्रपति के नाम का उल्लेख नहीं किया जा सकता।

चर्चा के अन्त में, प्रधानमंत्री द्वारा राष्ट्रपति के अभिभाषण पर काद-विवाद का उत्तर देने की परम्परा है जिसके द्वारा सरकार की स्थिति स्पष्ट की जाती है।¹⁸ तत्पश्चात्, सशोधनों को निवटारा जाता है और धन्यवाद प्रस्ताव सदन के मतदान के लिए रखा जाता है। प्रस्ताव स्वीकृत हो जाने के बाद औपचारिक समावेदन द्वारा अध्यक्ष की मार्फत उसकी सूचना राष्ट्रपति को दे दी जाती है।¹⁹

अध्यक्ष/उपाध्यक्ष का निर्वाचन (Election of Speaker-Deputy Speaker)

अनुच्छेद 93 के उपबन्धों के अनुसार यह अपेक्षित है कि लोक सभा उसके गठन और प्रथम बैठक के पश्चात्, या संभव शीघ्र अपने दो सदस्यों को अपना अध्यक्ष और उपाध्यक्ष चुने। प्रधानमंत्री या मन्त्रिमण्डल अध्यक्षता/उपाध्यक्षा के निर्वाचन का मुझाव लोक सभा सचिवामय को भेजता है और लोक सभा का महामन्त्रि प्रधान मन्त्री के मुझाव को राष्ट्रपति को भेजता है जो निर्वाचन के लिए तिथि का अनुमोदन करता है। तत्पश्चात् महासचिव उस तिथि की मूकता प्रत्येक सदस्य को भेजता है।²⁰

इस प्रकार निश्चिन्त तिथि में एक दिन पूर्व कोई भी सदस्य, किसी भी समय, महामन्त्रि को किसी अन्य सदस्य को सभा का अध्यक्ष चुनने के प्रस्ताव की लिखित सूचना दे सकता है। इस सूचना के साथ उस सदस्य का जिसका नाम सूचना में प्रस्तावित किया गया हो, यह कथन संलग्न होना चाहिए कि निर्वाचित होने पर वह अध्यक्ष के रूप में कार्य करने के लिए तैयार है। सामान्यतया, सत्ताधारी दल द्वारा चुने गये उम्मीदवार के निर्वाचन के लिए प्रस्ताव की सूचना प्रधानमंत्री द्वारा या ममदीय कार्य मन्त्री द्वारा दी जाती है। प्रस्ताव का नियमानुबल पायी जाने वाली सभी सूचनाएँ उसी क्रम में रखी जाती हैं जिस क्रमानुसार वह प्राप्त हुई हो।

निर्वाचन के लिए निर्धारित तिथि को कार्य-सूची में, जिस सदस्य के नाम में कोई प्रस्ताव हो, वह पुकारे जाने पर प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकता है। जो प्रस्ताव प्रस्तुत किए जाते हैं और बिधिवत अनुमोदित हो जाते हैं उन्हें एक-एक करके उसी क्रम में रखा जाता है जिसमें कि वे प्रस्तुत किए गए हों और यदि आवश्यक हो तो विभाजन द्वारा निश्चित किया जाता है। जैसे ही कोई प्रस्ताव स्वीकृत हो जाता है तो पठावली अधिवक्ता बाद के प्रस्तावों को रंगे बिना, धोपणा करता है कि स्वीकृत प्रस्ताव में प्रस्तावित (Proposed in the motion) सदस्य सभा का अध्यक्ष चुन लिया गया है।¹²

उपाध्यक्ष का चुनने की प्रक्रिया भी वही है जैसे कि अध्यक्ष के निर्वाचन की, सिवाए इसके कि उपाध्यक्ष की निर्वाचन की तिथि अध्यक्ष नियत करता है।¹³

अध्यक्ष/उपाध्यक्ष का पद रिक्त होना

लोक सभा के अध्यक्ष या उपाध्यक्ष के रूप में पद स्तरण करने वाला सदस्य अपना पद रिक्त कर देगा। (क) यदि वह लोक सभा का सदस्य नहीं रहे (ख) यदि वह सदस्य अध्यक्ष है तो उपाध्यक्ष का और उपाध्यक्ष है तो अध्यक्ष को अपना त्याग-पत्र भेज दे, और (ग) यदि लोक सभा के वर्तमान मस्य सदस्यों के बहुमत द्वारा उसे पद से हटाने के लिए संकल्प (Resolution) पारित कर दिया जाये।¹⁴

अध्यक्ष लोक सभा के विघटन (Dissolution) के पश्चात् भी "सभा के प्रथम अधिवेशन के ठीक पहले" तक अपने पद पर बना रहता है।

सदनों की बैठकें

किसी अधिवेशन के लिए आमन्त्रण के साथ ही या उसके जारी होने के पौरुष बाद प्रदेश सदस्य की बैठकों के सम्पाद्यी कार्यक्रम की छती हुई प्रति भेजी जाती है जिसमें बताया जाता है कि लोक सभा की बैठक किस किस दिन होगी और कौन-कौन सा कार्य (सरकारी-नर-सरकारी) किया जायेगा। प्रश्नों का घाटे भी भेजा जाता है जिसमें यह जानकारी दी जाती है कि प्रश्नों के उत्तर के लिए विभिन्न मन्त्रामयों के लिए कौन-कौन से दिन नियत किये गये हैं। प्रश्नों की सूचना देने के

गम्बज में स्थावर जानकारी दी जाती है। अधिवेशन (Sessions) के प्रारम्भ हान सम्बन्धी विभिन्न मामलों पर अन्य जानकारी के साथ-साथ उक्त सूचना समक्षीय समन्वय (बुलेटिन) में प्रकाशित की जाती है।

सदन की बैठके, यदि अध्यक्ष सन्ध्या निदेश नहीं देता तो, साधारणतया 11.00 बजे सत्र प्रारम्भ होती है और बैठके का मानक समय 11.00 बजे सत्र से 13.00 बजे तक और 14.00 बजे से 18.00 बजे तक होता है। 13.00 बजे से 14.00 बजे तक का समय सम्पन्न भोजन के लिए छोड़ा जाता है।¹⁵ कार्यभार की अधिकता के परिणामस्वरूप अनेक अवसरों पर साधारणतया स्थगित कर दिया जाता है और सदन की बैठके देर रात तक भी चलती है।

कार्यक्रम और कार्य-सूची

समक्षीय कार्य की, सरकारों कार्य और गैर-सरकारी कार्य नाम से दो मुख्य श्रेणियों में बांटा जा सकता है,¹⁶ अर्थात् (क) सरकार द्वारा प्रारम्भ किये जाने वाले कार्य और (ख) गैर-सरकारी सदस्यों द्वारा प्रारम्भ किये जाने वाले कार्य, जो सरकारी समय में किये जाते हैं।

अध्यक्ष द्वारा दिए गए निर्देशों (Directions) के निर्देश के अनुसार यदि किसी विनिश्चित अवसर पर अध्यक्ष निर्देश न देता सभा के समक्ष कार्य निम्नलिखित क्रम में किया जाता है, यथा शपथ या प्रतिज্ঞा, (Oath or affirmation) निश्चय सम्बन्धी उल्लेख, (Obituary reference) प्रश्न, स्थगन प्रस्ताव (Adjournment motion) प्रश्न करने की अनुमति, विशेषाधिकार भंग (Breach of privilege) सम्बन्धी प्रश्न, सभा घटन पर रसे जाने वाले प्रश्न, राष्ट्रपति के प्राप्त संदेशों की सूचना, ध्यानाकर्षण सूचनाएँ, बज्रब्य और वैधानिक स्पष्टीकरण, समितिओं के लिए निर्वाचन सम्बन्धी प्रस्ताव, प्रश्न किए जाने वाले विधेयक, नियम 377 के अर्थात् सामने, इत्यादि।

गैर सरकारी सदस्यों के कार्य, अर्थात् विधेयक (Bills) और संकल्प (Resolutions) पर प्रत्येक शुक्रवार के दिन या ऐसे अन्य दिन जो अध्यक्ष नियत करे कोई एक विचार होता है।¹⁷ कार्य की कुछ ऐसी संघे भी है जो गैर सरकारी सदस्यों द्वारा शुरू की जाती हैं लेकिन जिन पर सरकारी कार्य के लिए नियत समय में विचार दिया जाता है। किसी सत्री या सदस्य द्वारा उठे संघे वक्तव्यों की गलतियाँ बताने वाले वक्तव्य और सदस्यों द्वारा व्यक्तिगत स्पष्टीकरण के आधिकारिक रूप से ऐसी में कुछ अन्य कार्य भी आते हैं जैसे प्रश्न, स्थगन प्रस्ताव, अधिनियमनीय लोक महत्व के मामलों (Matters of urgent Public Importance) की और ध्यान दिवाना, विशेषाधिकार के प्रश्न, अधिनियमनीय लोक महत्व के विषयों पर कोई समय की चर्चा, मन्त्रिपरिषद् में अधिवेशन प्रस्ताव, प्रश्न और उनके उत्तरों में उत्पन्न विषयों पर कोई संघे की चर्चा, नियम 377 के अन्तर्गत

मामले, इत्यादि। सरकारी कार्य की विभिन्न मंदा और अन्य उन मंदो के लिए, जो सरकारी समय में ली जाती है, समय की सिफारिश सामान्यतः कार्य मन्त्रालय समिति द्वारा की जाती है।

गणपूर्ति (Quorum)

सभा की बैठक के लिए गणपूर्ति (कारम) अध्यक्ष या अध्यक्ष के रूप में कार्य कर रहे व्यक्ति सहित सदन के सदस्यों की कुल संख्या का दसवां भाग अथवा 55 सदस्यों से होती है। बैठक के प्रारम्भ में, अध्यक्ष के पीठासीन होने से पहले, प्रतिदिन यह सुनिश्चित किया जाता है कि सदन में गणपूर्ति है। गणपूर्ति न पाई जाने पर गणपूर्ति-घण्टी (Quorum Bell) बजाई जाती है और गणपूर्ति हो जाने के पश्चात् ही अध्यक्ष पीठासीन होता है। मध्याह्न भोजन के पश्चात् या स्थगित होने के पश्चात् जब सदन पुनः सम्मेलित होता है तब भी इसी प्रक्रिया का अनुसरण किया जाता है। सभा की बैठक के शेष समय के दौरान एक प्रथा रही है यथा बैठकों के बड़े हुए समय में, मध्याह्न भोजन के दौरान या जब सदन की बैठक सामान्य समय के बाद तक के लिये बढ़ा दी जाती है ता यह प्रश्न नहीं उठाया जाता। किन्तु यदि एक भी सदस्य एक बार गणपूर्ति का प्रश्न उठा देता है तो कार्यवाही रोकनी पड़ती है और गणपूर्ति घण्टी बजानी पड़ती है और सदन की कार्यवाही गणपूर्ति होने पर ही पुनः प्रारम्भ की जाती है।

सभा का स्थगन या विघटन (Adjournment of House or dissolution)

दोनों सदनों या किसी एक सदन का सत्रावसान (Prorogation) करन और लोक सभा को विघटित (Dissolution) करने की शक्ति राष्ट्रपति में निहित है। अनुच्छेद (85) (2) के अन्तर्गत राष्ट्रपति का आदेश द्वारा सभा के किसी सत्र के समाप्त किये जाने को "सत्रावसान" कहते हैं।

सभा की बैठक अनिश्चितकाल के लिये या किसी और दिन तक के लिये या उसी दिन के किसी समय तक के लिये स्थगित (Adjourn) करने की शक्ति अध्यक्ष में निहित है। अध्यक्ष सभा के अनिश्चित काल तक के लिए स्थगित होने के बाद किसी भी समय, सभा की बैठक खुला सकता है।¹⁸ किन्तु एक बार सभा का सत्रावसान हो जाने के पश्चात् केवल राष्ट्रपति ही दोनों सदनों को अधिवेशन के लिए आमंत्रित कर सकता है।

सामान्यतः किसी भी सभा के अनिश्चितकाल (Sine-die) तक के लिए स्थगित होने के बाद राष्ट्रपति उनका सत्रावसान करता है। सभा के अनिश्चितकाल के लिए स्थगित होने और उसके सत्रावसान के बीच सामान्यतः दो चार दिन का अंतराल होता है। लोकसभा के स्थगन या अनिश्चितकाल के लिए स्थगन पर सभा में लम्बित कार्य भ्रमण (Lapse) नहीं होता है, परन्तु लोकसभा के प्रक्रिया तथा कार्य संचालन सम्बन्धी नियमों के नियम 335 के अनुसार सदन का सत्रावसान होने

पर किसी विधेयक का पुर स्थापित करने की अनुमति के नियम प्रस्ताव करने के विचार की सूचनाओं के अतिरिक्त भव लम्बित सूचनाओं व्यपगत हो जाती है और अगले सत्र के नियम नई सूचनाओं देनी पड़ती है ।

लोक सभा अपनी प्रथम बैठक के लिए निर्धारित तिथि से पांच वर्षों तक चलती रहती है । यदि उसे कार्यविधि पूरी होने से पूर्व भंग नहीं कर दिया जाता या उसकी कार्यविधि बढ़ायी नहीं जाती है तो राष्ट्रपति द्वारा उसे भंग करने का औपचारिक आदेश जारी न किए जाने पर भी सभा पांच वर्षों की अवधि की समाप्ति पर अपने आप भंग हो जाती है ।¹⁹

विघटन के प्रभाव (Effects of dissolution)

लोक सभा का विघटन (Dissolution) हो जाने पर वह केवल सामान्य निर्वाचन (General election) के बाद ही ममवेत होती है । संविधान के अनुसार लोक सभा का ही विघटन हो सकता है और विघटन से उसका सारा अस्तित्व ही समाप्त हो जाता है । राज्य सभा सदा बनी रहती है और वह विघटित नहीं होती है । लोक सभा के विघटन पर सभा या उसकी किसी समिति के समस्त लम्बित (Pending) प्रत्येक विषय व्यपगत (Lapse) हो जाता है । विघटित सभा के रिकार्ड का कोई भी अंश भाग नहीं ले जाया जा सकता और नयी सभा के रिकार्ड या रजिस्ट्रार में समाविष्ट नहीं किया जा सकता ।

सभा में लम्बित विभिन्न प्रकार के कार्यों पर विघटन के प्रभाव का संक्षिप्त रूप से निम्नलिखित है —

- (एक) लोक सभा में, विघटन के समय लम्बित सभी विधेयक व्यपगत हो जाते हैं, वे चाहे लोक सभा में प्रारम्भ हुए हो अथवा राज्य सभा द्वारा इसके पास भेजे गए हो, और
- (दो) लोक सभा द्वारा पारित करके राज्य सभा को भेजे गए और उसके द्वारा न निबटाये गये विधेयक जो विघटन की तिथि की राज्य सभा में लम्बित हों, व्यपगत हो जाते हैं,
- (तीन) राज्य सभा में पुर स्थापित किये गये विधेयक, जो लोक सभा द्वारा पारित नहीं किए गए हो बल्कि अभी राज्य सभा में लम्बित हों, व्यपगत नहीं होते ।
- (चार) यदि किसी विधेयक के सम्बन्ध में दोनों सदनों में असहमति है और विघटन से पहले उस पर विचार करने के लिए दोनों सदनों की संयुक्त बैठक माहूव करने के अपने आशय की सूचना राष्ट्रपति ने दे दी हो तो वह विधेयक व्यपगत नहीं होगा और राष्ट्रपति द्वारा संयुक्त बैठक बुलाने के अपने आशय की सूचना देने के बाद लोक सभा का विघटन हो जाने पर भी, दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में उसे पारित किया जा सकता है ।²⁰

- (पाच) दोनो सदनों द्वारा पास किया गया और राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए उसके पास भेजा गया विधेयक लोक सभा के विघटन पर व्यपगत नहीं होता ।
- (छह) राष्ट्रपति द्वारा पुनर्विचार के लिए लौटाया गया विधेयक व्यपगत नहीं होता और न ही सभा द्वारा उस पर विचार किया जा सकता है ।
- (सात) लोक सभा में लम्बित अन्य कार्य की सभी मदें, यथा प्रस्ताव, संकल्प, सशोधन, अनुदानों की अनुपूरक मांगें आदि, चाहे वे विचार की किसी भी अवस्था में हों, विघटन पर व्यपगत हो जाती हैं ।
- (आठ) याचिका समिति को निर्दिष्ट, सभा में पेश की गई सभी याचिकाएँ विघटन हो जाने पर व्यपगत हो जाती हैं ।
- (नौ) लोक सभा द्वारा पास किए गए साविधिक नियमों के अनुमोदन या रूपभेद के लिए प्रस्ताव जो राज्य सभा को उसकी सम्मति के लिए भेजे गए हों, या उसी प्रकार राज्य सभा से लोक सभा के पास भेजे गए हों, वे भी लोक सभा के विघटन पर व्यपगत हो जाते हैं ।
- (दस) आश्वासन, जिन्हे सरकार ने कार्यान्वित न किया हो, व्यपगत नहीं होते और नयी लोक सभा की सरकारी आश्वासनों सम्बन्धी समिति उन पर प्रागं विचार करती है ।

संदर्भ

1. लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951, धारा 73
2. अनु. 99 और तीसरी अनुसूची, निर्देश
3. अनु. 85
4. नियम 3
5. अनुच्छेद 84
6. नियम 17
7. नियम 18
8. नियम 20
9. नियम 247
10. नियम 7 (1)
11. नियम 7 (2)

12. नियम 7 (3) और (4)
13. नियम 8 (1)
14. अनुच्छेद 94
15. नियम 12
16. मन्त्री के अलावा अन्य प्रत्येक सदस्य को गैर सरकारी सदस्य कहा जाता है, चाहे वह किसी भी दल का हो। मन्त्री सरकारी सदस्य कहलाता है।
17. नियम 26
18. नियम 15
19. मुभाय काश्यप, डिजिटलेशन ऑफ द लोक सभा, द पार्लियामेण्टेरियन, 57, जनवरी, 1977
20. अनुच्छेद 108

□□

6

संसद् के अधिकारी

अध्यक्ष, पीठासीन अधिकारी तथा महासचिव

किमी सदन के कार्य का मंचालन सुचारु रूप से और सुव्यवस्थित ढंग से चलाने के लिये किमी प्राधिकारी का होना आवश्यक है ताकि वह उसकी कार्य-याहियों को नियंत्रित कर सके और उसको गरिमा प्रदान कर सके। सदनों के इस महत्व को देखते हुए मविधान में लोक सभा के लिए अध्यक्ष (Speaker) और उपाध्यक्ष (Deputy-Speaker) का और राज्य सभा के लिये सभापति (Chairman) और उप सभापति (Deputy-Chairman) का उपबन्ध किया गया है। लोक सभा में अध्यक्ष की अनुपस्थिति में, उपाध्यक्ष पीठासीन होता है और सदन की कार्यवाही संचालित करता है। इसी प्रकार सभापति की अनुपस्थिति में उप सभापति राज्य सभा की कार्यवाही को संचालित करता है और पीठासीन होता है। इसके अतिरिक्त प्रत्येक सदन में ऐसे अवसर भी आते हैं जब उपयुक्त दोनों अधिकारी आसन ग्रहण करने के लिये उपलब्ध नहीं होते हैं, अतः एक ऐसे व्यक्ति की भी आवश्यकता रहती है जो इन दोनों की अनुपस्थिति में सभा की अध्यक्षता कर सके। इस प्रयोजन के लिए प्रत्येक सदन में सभापति मालिका (Panel of Chairman) बनाई जाती है जिसमें सदस्यों में से अधिक से अधिक छः सदस्यों का नाम निर्देशित किया जाता है जो अपने-अपने सदन की उस समय अध्यक्षता करते हैं जब वहां दोनों पीठासीन अधिकारियों (Presiding officers) में से कोई भी उपस्थित न हो।¹ दोनों सदनों के उक्त दो पीठासीन अधिकारियों के अलावा प्रत्येक सदन में अन्य महत्वपूर्ण अधिकारी महासचिव (Secretary-General) है जो सदन का गैर-निर्वाचित स्थायी अधिकारी होता है।

अध्यक्ष

अध्यक्ष का पद गमदीय प्रणाली में बड़ा ही महत्वपूर्ण स्थान रखता है। गत 700 वर्षों के दौरान इसकी गरिमा और शक्तियों का निरंतर विकास हुआ है।

महं प्रथम द्विजन म 1377 में काम-म मया क अध्याय क पद की प्रवृत्ति दृष्टी की जब गर कामम हय फाटे इसक अध्याय चुन मय थे नर मे यह पद प्रवृत्ति कामम है और छोटे-छोटे इसकी गरिमा और मन्त्रियों का विकास हुआ है। गुरु-गुरु मे उसके कृत्य (Debate) बाद-विवाद के मूल में, यह और धिपस, दोता के तर्कों का निष्कर्ष निकालना और मूल के विचार 'काष्ठ' के मध्य प्रस्तुत करना हुआ करता था। मूल वह मया क मय काम-म मया का प्रवृत्ति या "मयीक" हुआ करता था। मात्र बिबुल उन्हा है अध्याय बहुत ही कम कामम है, वह बहुत मने ध्यनिष्ठ, मान निर्देश मस्व और मीम में ही मूल की अध्याय को बनाये मता है और उसकी बंटका की अध्यायता मया है।

गणसमन्वय देश (Commonwealth Countries) हान क माने भारत में अध्यक्ष की स्थिति समान होती है जैसा कि सामान्य सभा में अध्यक्ष की है। समन्वय प्रणाली में उसका बड़ा ही महत्त्वपूर्ण स्थान है। उसका पद गरिमा, प्राधिकार और प्रतिष्ठा का पद है। वह लोक सभा का प्रमुख है। सभा के कार्य का संचालन और नियंत्रण उसका हाथ में होता है। सदन के कार्य का चलावें सम्बन्धी सभी प्रश्नकार उसी का प्राप्ति है। वह सभा का प्रमुख प्रवक्ता है उसकी सामूहिक आवाज और बाहरी दुनिया के लिये सभा का एक मात्र प्रतिनिधि समन्वय प्रणाली में अध्यक्ष के पद का अध्ययन करत पर पता चलता है कि स्वतन्त्रता और निष्पक्षता इन पदधारी के दो महत्त्वपूर्ण गुण हैं। हमारा देश भी यह उद्देश्य कई प्रकार से सुनिश्चित होता है। वर्गीयता के क्रम (Order of precedence) में अध्यक्ष को बहुत ऊँचा दर्जा प्राप्त है। इस क्रम में उसका स्थान वनस्पति तथा पक्षी के बाद और केवल राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति और प्रधानमंत्री के बाद और सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश के बराबर आता है। अन्य प्रधान-मन्त्री के बाद सभी सदन के अन्य सभी मन्त्रियों में उसका स्थान ऊँचा है। उसका वजन तथा भार भारत की साधन निधि (Consolidated fund of India) पर भारित रूप है क्योंकि उनका लिये समूह की स्वीकृति आवश्यक नहीं होती। उसका निर्णय पर सिवाए मूल (मस्यदाटिव) प्रस्ताव के लागू नहीं की जा सकती। वह अपना निर्णायक मत (Casting Vote) केवल तभी देता है जहाँ किसी प्रश्न के पक्ष तथा विपक्ष में बराबर-बराबर मत आए हों। जब मतान सम होने की ऐसी स्थिति में वह अपना निर्णायक मत देता है तो ऐसा सदा सुझावित समन्वय सिद्धान्त और प्रथाओं के अनुसार ही किया जाता है। यह समन्वय की बात है कि स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् भारत में ऐसा एक भी अवसर नहीं आया जब कि अध्यक्ष का अपने निर्णायक मत (Casting Vote) का प्रयोग करना पड़ा हो। अध्यक्ष को कोई राजनीति नहीं होती, वह नट्य (Neutral) होता है। अध्यक्ष निर्वाचित होने के बाद वह अपने दल की सब गतिविधियों में भाग नहीं लेता है। वह किसी दल से सम्बद्ध हान हुए भी अपने

दायित्व को इस प्रकार सम्पन्न करता है जिससे ऐसा लगता है कि वह किसी भी दल में नहीं है।³ वह किसी दल का पद धारण नहीं करता, किसी दल की बैठकों में या क्रियाकलापों में भाग नहीं लेता और राजनीतिक विवादों से और दल के अभियानों से दूर रहता है।⁴

अध्यक्ष सविधान में उपबन्धित अपनी शक्तियों और कृत्यों का निर्वहन करते हुए सदन को संचालित करता है और उसकी कार्यवाहियों को नियन्त्रित करता है। सभा में व्यवस्था (Order) बनाये रखना अध्यक्ष का मूल कर्तव्य होता है और उसकी अनुशासनारमक शक्तियाँ (Disciplinary powers) का उद्गम "लोक सभा के प्रक्रिया तथा कार्य संचालन नियम" है। उनके निर्णयों को चुनौती नहीं दी जा सकती है, वे अन्तिम होते हैं। सभा में उसके द्वारा की गई सविधान के उपबन्धों और प्रक्रिया सम्बन्धी नियमों की व्याख्या (Interpretation) अन्तिम व्याख्या होती है। ऐसे सब विषय जिनके बारे में नियमों में विशेष रूप से उपबन्ध न किया गया हो उनके सम्बन्ध में निर्देश देने की अवशिष्ट शक्तियाँ (Residuary powers) अध्यक्ष को प्राप्त हैं।⁵ ऐसा विनिर्णय (Ruling) करते समय वह किसी सदस्य से या सरकार से तथ्य एवं सूचना की मांग कर सकता है अथवा साक्ष्य उपलब्ध कराने को कह सकता है। इस प्रकार हर दृष्टि से विचार करने के पश्चात् उसके द्वारा दिये गये निर्णय अन्तिम होते हैं उन्हें चुनौती नहीं दी जा सकती। सदस्य सभा में या उसके बाहर अध्यक्ष द्वारा दिये गये विनिर्णय, व्यक्त किये गये विचार या दिये गये पक्षधर को प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से आलोचना नहीं कर सकते। किसी मामले पर पुनर्विचार करने के लिये वे अध्यक्ष से निवेदन कर सकते हैं।

सदन में व्यवस्था बनाये रखने और उसकी कार्यवाही को सुचारु ढंग से संचालित करने के लिये अध्यक्ष को बहुत शक्तियाँ प्राप्त हैं।⁶ पीठ सीन अधिकारी की अनुमति के बिना कोई भी सदस्य सदन में बोल नहीं सकता, अध्यक्ष ही इस बात का निर्णय करता है कि कोई सदस्य कब बोले? और उसको कितनी बार बोलने का अवसर दिया जाए। जहाँ तक कि वह सदस्यों के भावना की समझ सीमा निर्धारित कर सकता है, सीमा का उल्लंघन करने पर भाषण समाप्त करने को कह सकता है एवं भाषण में अभिव्यक्त असमर्पक या अभद्र विचारों (Unparliamentary Expressions) को वापस ले लेने के लिये सदस्य को आदेश दे सकता है। वह यह आदेश भी दे सकता है कि मामलू द्वारा अभिव्यक्त असमर्पक बातों को कार्यवाही कृतांत (Proceedings) से निकाल दिया जाये।⁸ कार्यवाही कृतांत में निकाली गयी ऐसी अभिव्यक्तियों (Expressions) को समाचार पत्रों द्वारा या अन्य माध्यमों द्वारा प्रकाशित नहीं किया जा सकता है क्योंकि मसद् के सदस्यों के कार्यवाही कृतांतों की प्रकाशित करने का अधिकार नहीं है।

सभा में व्यवस्था (Order) कायम करने के लिये अध्यक्ष फँसाने वाले सदस्य को अध्यक्ष सभा का त्याग करने के लिए कह सकता है। यदि सदस्य उसके

प्रादेशी की अवहेलना करता है और सभा की कार्यवाही में गंभीर बाधा डालता है तो अध्यक्ष उसका नाम लेकर उसे सभा से निवृत्त कर सकता है। सभा में घोर असम्यक्ता (Disorder) होने पर वह सभा को स्थगित कर सकता है या उसकी कार्यवाही निवृत्त कर सकता है। सदस्यों को अध्यक्ष का सम्मान करना होता है जब भी अध्यक्ष बोलने के या अपने विनिर्णय (Ruling) देने के लिए खड़ा होता है तो उसे सभी सदस्य गामोशी में सुनने हैं और यदि कोई सदस्य बोल रहा हो या बोलने लगा हो, उसे बंद जाना होता है। इन सदस्यों में अध्यक्ष के सामने से बड़ी मायमानी बरतने की अपेक्षा की जाती है। सभा के विशेषाधिकार भंग (Breach of privilege) या उसकी अवमानना किए जाने संबंधी किसी विषय में प्रत्यक्ष कोई सार है या नहीं, इन बातों का निर्णय अध्यक्ष ही करता है।^१ उसकी प्रभुमति के बिना किसी सदस्य, सभा या उसकी समिति के विशेषाधिकार भंग के सम्बन्ध में कोई भी प्रश्न सभा में नहीं उठाया जा सकता। अध्यक्ष अपने आप किसी ऐसे प्रश्न को, जिसे वह उचित समझे, विशेषाधिकार समिति को जाच, श्रवण तथा रिपोर्ट देने के लिए सौंप सकता है। यदि वह अपने सम्मति प्रदान नहीं करता तो उस मामले पर प्राप्ति कार्यवाही नहीं की जाती। अध्यक्ष यह गुणि-विषय बनाता है कि कोई सदस्य सदन में किसी के विरुद्ध आरोपारम्भ, मानहानि-कारक या दोषारोपण करने वाले वाक्य न दे। ऐसा करने से पूर्व सदस्य को ऐसे स्वल्प के बारे में या जिस वाक्य पर वे आधारित हैं, उसकी पूर्ण सूचना अध्यक्ष को देनी होती है।

कभी-कभी अध्यक्ष अपनी विनोदप्रियता एवं सूक्ष्म बुद्धि से तनावपूर्ण क्षणों में सदन के वातावरण को प्रसन्न और तनाव रहित बनाता है। यूँ तो यह जन्म-जात गुण होते हैं किन्तु एक गवर्नरनील व्यक्ति प्रमाणानुसार इन गुणों को अर्जित कर लेता है। इन प्रकार अपना दायित्व निवाहने हुए अध्यक्ष सभा की गरिमा और उसकी स्वतन्त्रता बनाए रखता है और स्वस्थ वातावरण में सदन की कार्यवाही को संचालित करता है। भिन्न-भिन्न विचारधाराओं का प्रतिनिधित्व करने वाले सदस्यों के सदन में सभी कभी उत्तेजना, कोलाहल और अन्तर्बाधा के क्षण उत्पन्न होने अनिवार्य हैं किन्तु बुद्धिमान और योग्य अध्यक्ष अपनी चतुराई और वाकपटुता में स्थिति को सम्भाल लेता है और गद्गद-विवाद को व्यवस्थित और सुचारु रूप में सहायता करता है।

सभा का अध्यक्ष होने के साथे वह अपने कृत्यों के निर्वाहन द्वारा सभा की गरिमा का बढ़ाता है। सभा राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करती है और अध्यक्ष राष्ट्र के हित को गंभीर ध्यान में रखता है। समय-समय पर प्राप्त होने वाली विभिन्न प्रस्तावों की सूचनाओं, प्रश्नों आदि को सुनीत करने या न करने के बारे में विचार करते समय वह उनका चयन इस प्रकार करता है जिससे लोक महत्त्व के विभिन्न मामलों

पर मदन में विचार हो सके और उनके बारे में निर्णय लिये जा सकें। अद्यय होने के बावजूद वह मदन का सेवक होता है, उसका स्वामी नहीं। सविधान और प्रक्रिया संबंधी नियमों द्वारा प्रदत्त अधिकारों और शक्तियों में वह घलबृत नहीं होता है बल्कि अपनी शक्तियों को मदन का ही एक अंग मानता है तथा मदन की व्यवस्था बनाए रखने और उसको सुचारु रूप में चलाने के लिए उन शक्तियों का प्रयोग करता है। अपने कार्य के दौरान स्वयं ममदीय परम्पराओं का निर्माण करता है जो चले जाने पध्दतों या मार्ग-दर्शन करती है।

मदन की ओर से मदेश अद्यय के प्राधिकार में भेजे जाते हैं और उनी के प्राधिकार में प्राप्त होते हैं।¹⁰ मदन द्वारा पाण्डित विधेयकों का प्रमाणीकरण अद्यय द्वारा ही किया जाता है और तत्पश्चात् उनको राष्ट्रपति की अनुमति के लिए भेजा जाता है। वह विधेयकों तथा मन्त्रों के सम्बन्ध में रखे गये सशोधनों में से कुछ को मदन के समक्ष रखने के लिए चुन सकता है और किसी भी ऐसे सशोधन को मदन के समक्ष रखने से इनकार कर सकता है जो उसके विचार में तुच्छ हो। मदन द्वारा पाण्डित किसी विधेयक में प्रत्यक्ष अशुद्धियों को अद्यय शुद्ध कर सकता है। वह मदन द्वारा स्वीकृत सशोधनों के अनुसूच मदन द्वारा पाण्डित किसी विधेयक में परिणामी परिवर्तन कर सकता है। अद्यय होने के नाते, मदन को भेजे गए दस्तावेज, याचिकाएँ और मदेश वही प्राप्त करता है और वही मदन के सब अद्ययों को कार्यान्वित करता है। वही मदन के निर्णयों या अनुपालन सम्बन्ध प्राधिकारियों में करवाना है।

लोक सभा की सभी ममदीय समितियाँ अद्यय के नियन्त्रणाधीन कार्य करती हैं, चाहे वे उसके द्वारा मन्त्रि की गई हो अथवा मदन द्वारा। अद्यय ही उनके सभापतियों की नियुक्ति करता है। वह समितियों के कार्यकरण के सम्बन्ध में अद्यय उनके द्वारा अपनायी जाने वाले प्रक्रिया के मामले में निर्देश जारी करता है।¹¹ यदि कोई प्रक्रिया सम्बन्धी विवाद उत्पन्न होता है तो मार्ग-दर्शन के लिए उसको अद्यय को भेजा जाता है और तत्सम्बन्धी उसका निर्णय अन्तिम निर्णय होता है जिसका अनुपालन किया जाता है। कार्य सत्रणा समिति, सामान्य प्रयोजन समिति और नियम समिति का सभापति स्वयं अद्यय होता है और वे उसके नेतृत्व में कार्य करती हैं।¹²

दोनों मदनों के आपसी सम्बन्धों के मामले में सविधान के अन्तर्गत लोक सभा अद्यय को विशेष स्थान दिया गया है। यदि यह प्रश्न उठता है कि कोई विधेयक घन विधेयक (Money Bill) है या नहीं तो उस पर लोक सभा के अद्यय का अतिरिक्त प्रभुत्व होता है।¹³ घन विधेयक अनुमति के लिए राष्ट्रपति के समक्ष प्रस्तुत करने समय अद्यय अपने हस्ताक्षर मन्त्रि यह प्रमाणित करता है कि यह घन विधेयक है। किसी विधेयक (Bill) पर दोनों मदनों में असहमति होने पर तब सभी दोनों मदनों की मधुत बैठक बुलाई जाती है तो ऐसी मधुत बैठक (Joint

Sitting) की व्यवस्था लोक सभा अध्यक्ष बनना है और उक्त बैठक के सञ्चालन में प्रक्रिया सम्बन्धी सब नियम उसके आदेशों और निर्देशों में लागू होते हैं।¹⁴

अध्यक्ष का यह दायित्व होता है कि वह सदस्यों के लिए समुचित सुविधाओं तथा सभाघर, धाकाम, टेलीफोन, वेतन तथा भत्तों की प्रदायगी, समुद्र भ्रमण में जनपान और विश्राम बत्तों, मनदीप पत्रों के मुद्रण और उनकी प्रतियों की व्यवस्था करे। लोक सभा का सचिवालय और सदन की इमारत, अध्यक्ष के नियन्त्रण में होती है। इसका भारा प्रशासन, अध्यक्ष के आदेशों में ही चलता है। समुद्र भ्रमण के विषय में सुरक्षा प्रवन्धों की व्यवस्था उसके अधिकारों की शक्ति में आती है। अध्यक्ष सचिवों में दण्डको¹⁵ और अन्य अधिकारियों के प्रवृत्तियों की निगरानी करता है। यदि कोई उसके निर्देशों का पालन नहीं करता है तो अध्यक्ष सदन के आदेश के अनुसार दण्डको को आवाहन दण्ड दे सकता है। यदि कोई व्यक्ति सदन की प्रवृत्तियों करने व्यवस्था विशेषाधिकार भंग करने का प्रयत्न करेगा और इस आरोप के कारण उसकी सदन के समक्ष उपस्थिति अक्षेत्र हो तो अध्यक्ष उसके नाम "नवन" जारी कर सकता है। यदि सदन किसी सदस्य या बाह्य के किसी व्यक्ति को कारावास का दण्ड देने का प्रस्ताव स्वीकृत करता है तो उसके विरुद्ध अध्यक्ष गिरफ्तारी के आदेश भी जारी कर सकता है।

मनदीप दलों की सभायता प्रदान करने के लिए कार्यकर्त्ता निश्चालन अध्यक्ष निर्धारित करता है और लोक सभा में विपक्ष के किसी दल के नेता की विपक्ष के नेता के रूप में सम्मति उसी के द्वारा दी जाती है। किसी सदस्य द्वारा सदन में त्यागपत्र दिये जाने पर अध्यक्ष त्याग-पत्र स्वीकार करने में पूर्व इस बात का समाधान करता है कि त्याग-पत्र स्वेच्छा से दिया गया है और सही है। यदि जांच के पश्चात् यह पता चलता है कि त्याग-पत्र स्वेच्छिक या समर्पण (Voluntary or jinnine) नहीं है तो वह ऐसे त्याग-पत्र को स्वीकार नहीं करता।¹⁶

अपनी समझ के समाधान के लिए कोई भी सदस्य अध्यक्ष को उनके कक्ष (Chambers) में मिल सकता है। दल-बदल अधिनियम (Anti defection Bill) के अन्तर्गत किसी सदस्य की अनुरोध सचिवी विवाद का निर्णय करने की सम्पूर्ण शक्ति अध्यक्ष को प्राप्त है। उसकी पूर्वे अनुमति से समय निश्चित करके कोई भी सदस्य या सभी उसके कक्ष में उसकी मिल सकता है। अध्यक्ष के अधिकार, उसकी निष्पक्षता, योग्यता, चरित्र या आचरण पर आक्षेप विशेषाधिकार भंग (Breach of Privilege) करना सम्भव आता है। वह सभा की अन्तरक्रिया और रक्षा होता है। सदन सदन की शक्ति की रक्षा के लिये उसको सर्वोच्च सम्मान दिया जाता चाहिये। उनके द्वारा दिये गये निर्णय (Rulings) अन्तिम होते हैं। सदन उनकी सभा में प्रत्येक सभा के बाह्य आलोचना नहीं की जा सकती।

यदि लोक-सभा का कोई सदस्य किसी दायिक आरोप (Rimnal Charges) के आधार पर गिरफ्तार कर लिया जाता है या उसे कारावास का दण्ड दिया

जाता है या कार्यपालिका के आदेश (executive order) के अन्तर्गत बन्दी बना लिया जाता है तो दण्डाधिकारी (Magistrate) या सरकारी अधिकारी को उसकी सूचना तुरन्त अध्यक्ष को देनी होती है। इसी प्रकार की सूचना सदस्य की रिहाई के समय भी देनी अनिवार्य है। अध्यक्ष की अनुमति प्राप्त किए बिना किसी भी सदस्य को सभा के परिमर (Precincts of the House) में न तो बंदी बनाया जा सकता है और न ही फौजदारी या दीवानी (Civil or Criminal) कानून के अन्तर्गत कोई आदेशिका उसे दी जा सकती है।¹⁷

अध्यक्ष सभा में निधन सम्बन्धी उल्लेख (Obituary Reference) करता है, कार्यावधि समाप्त होने पर विदाई भाषण देता है और साथ ही महत्वपूर्ण राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय घटनाओं के सम्बन्ध में औपचारिक रूप से उल्लेख भी करता है।

अध्यक्ष भारतीय संसदीय ग्रुप (Indian Parliamentary Group) का, जो भारत में अन्तर संसदीय मंच के राष्ट्रीय समूह (National forum) के रूप में और राष्ट्र मण्डल समसदीय मंच की मुख्य शाखा के रूप में कार्य करता है, पदेन प्रेजिडेंट होता है। वह राज्य-सभा के महापति के परामर्श से, विदेशों में जाने वाले विभिन्न समसदीय प्रतिनिधि मण्डलों के सदस्य मनोनीत करता है। वह प्रायः ऐसे प्रतिनिधि मण्डलों का नेतृत्व स्वयं करता है। अध्यक्ष भारत में विधायी निवासों के पीठासीन अधिकारियों के सम्मेलन का महापति भी होता है।

अध्यक्ष लोक सभा सचिवालय का प्रमुख होता है जो कि उसके निर्देश और नियंत्रण में कार्य करता है। उसे सचिवालय के कर्मचारियों पर सदन के परिसर पर और संसद् भवन सम्पदा पर सर्वोच्च प्राधिकार प्राप्त है। वह अपने इस प्राधिकार का प्रयोग लोक सभा के महा सचिव की सहायता से करता है।¹⁸

अध्यक्ष की गरिमा और संसदीय प्रणाली में उसके महत्त्व को देखते हुए, तत्कालीन प्रधान मंत्री जवाहर लाल नेहरू ने 8 मार्च, 1958 को अध्यक्ष विट्ठल-भाई पटेल के चित्र का अनावरण करते हुये कहा था ;

"अध्यक्ष सभा का प्रतिनिधि है। वह सभा की गरिमा और उसकी स्वतंत्रता का प्रतीक है और चूंकि सभा राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करती है, अतः एक तरह से अध्यक्ष राष्ट्र की स्वतंत्रता और आजादी का प्रतीक बन जाता है। अतः यह उचित ही है कि अध्यक्ष का पद सम्मानित पद है। उसकी स्वतंत्र स्थिति है। इस पद पर वही व्यक्ति आसीन होने चाहिये जो असाधारण रूप से योग्य तथा निष्पक्ष हो।"

भारत में अध्यक्ष पद का इतिहास 1921 से आरम्भ होता है। ब्रिटिश संसद् की समुक्त समिति ने, जिसे मोटेगू चेम्सफोर्ड समिति के नाम से भी जाना जाता है, भारत में सर्वेधानिक सुधारों के बारे में सिफारिश की थी जिसे अन्तर्गत केन्द्रीय विधान सभा की व्यवस्था की गई और उस समय के वाइसराय ने गर फोर्डरिक वाइट को केन्द्रीय विधान मंडल का प्रथम अध्यक्ष मनोनीत किया।

24 अगस्त, 1925 को श्री विट्ठल भाई पटेल, प्रथम मंत्री-मन्त्रीय अध्यक्ष के रूप में चुने गये। 20 जनवरी, 1927 को वह पुनः निर्वाचित हुए और 1930 तक अध्यक्ष पर पर रहे। 25 मार्च, 1930 को उन्होंने अपने पद से त्याग-पत्र दे दिया। श्री पटेल को केन्द्रीय विधान सभा का प्रथम भारतीय और प्रथम निर्वाचित अध्यक्ष होने का श्रेय प्राप्त था।

श्री गणेश बामुदेव भावराज का 1946 में केन्द्रीय विधान सभा का प्रेजी-डेंट बनाया गया। 1947 में स्वतन्त्रता प्राप्ति तक वह इस पद पर रहे। 1947 में वह पुनः संविधान सभा (विधायी) के सर्व सम्मति में अध्यक्ष चुने गये। जनवरी (1950) को जब भारत को पारलमन स्थापित किया गया तो प्रस्थायी मगध (Provisional Parliament) की अध्यक्षता का पद श्री भावलकर को दिया गया। प्रथम आम चुनावों के परिणामस्वरूप गठित प्रथम लोक सभा में उनकी प्रथम अध्यक्ष के रूप में चुना गया।

अब तक प्रेजीडेंट अध्यक्ष पद गुणाभिन करने वाले व्यक्तियों के नाम और पदावधि इस प्रकार हैं -

हस्तकला-पूर्व की अवधि

सर फ्रेडरिक स्टार्ट	3 फरवरी, 1911	अगस्त, 1925
विट्ठलभाई के पटेल	24 अगस्त, 1925	28 मार्च, 1930
मोहम्मद याकूब	9 जुलाई, 1930	31 जुलाई, 1930
दर्राहीम रहीमसुल्दा	17 जनवरी, 1931	7 मार्च, 1933
सर गंतमुहम्मद बेदर	14 मार्च, 1933	31 दिसम्बर, 1934
अब्दुर रहीम	24 जनवरी, 1935	1 फरवरी, 1945
गणेश बामुदेव भावलकर	24 जनवरी, 1946	14 अगस्त, 1947

स्वतन्त्रता-परम्परा की अवधि

गणेश बामुदेव भावलकर	17 नवम्बर, 1947	25 जनवरी, 1950
---------------------	-----------------	----------------

(संविधान सभा) (विधायी)

26 जनवरी, 1950	17 मार्च, 1952
----------------	----------------

(अस्थायी मगध)

17 मार्च, 1952	15 मई, 1952
----------------	-------------

(लोक सभा)

15 मई, 1952	27 फरवरी, 1956
-------------	----------------

अन्तरागतम अय्यंगर	8 मार्च, 1956	16 मार्च, 1962
-------------------	---------------	----------------

हजम सिंह	17 मार्च, 1962	16 मार्च, 1967
----------	----------------	----------------

डा० नीलम मजीद रेहो	17 मार्च, 1967	19 जुलाई, 1969
--------------------	----------------	----------------

डा० गुरदयाल सिंह डिम्पल	9 अगस्त, 1969	1 दिसम्बर, 1975
-------------------------	---------------	-----------------

बलिराम भगत	5 जनवरी, 1976	25 मार्च, 1977
डा० भीलम सजीव रेड्डी	26 मार्च, 1977	13 जुलाई, 1977
के० एम० हेगडे	21 जुलाई, 1977	21 जनवरी, 1980
डा० बलराम जाम्बड	22 जनवरी, 1980	18 दिसम्बर, 1989
रवि राय	19 दिसम्बर 1989	
उपाध्यक्ष		

19५0 में मविधान के लागू होने के बाद से उपाध्यक्ष के पद का महत्व बढ़ गया है और उसकी स्थिति अधिक प्रमुख हो गई है। अध्यक्ष की अनुपस्थिति में उपाध्यक्ष सभा की अध्यक्षता (Preside) करता है। इस प्रकार अध्यक्षता करते हुए उसे वह सभी शक्तियाँ प्राप्त होती हैं, जो प्रक्रिया नियमों के अधीन अध्यक्ष को प्राप्त हैं।

उपाध्यक्ष उस बजट समिति का सभापति होता है जो सचिवालय के बजट प्रस्ताव सामान्य बजट में सम्मिलित करने के लिए वित्त मंत्रालय को भेजे जाने में पूर्व अनुमोदित करती है। वह अध्यक्ष के अधीन नहीं है, बरिक्त उसकी स्वतंत्र स्थिति है और वह केवल सभा के प्रति उत्तरदायी है। जबकि अध्यक्ष लोक सभा का प्रमुख अधिकारी या प्रशासनिक प्रमुख होता है, सचिवालय के सभी अधिकारी एवं कर्मचारी उसके अधीनस्थ कर्मचारी होते हैं, किन्तु उपाध्यक्ष, अध्यक्ष का कनिष्ठ अधिकारी नहीं होता है। वह तो भारत के मविधान के उपबन्धों के अधीन पीठासीन उप-अधिकारी (Deputy presiding officer) होता है।

केन्द्रीय विधान सभा के दिनों में, सभा को बैठकों का कम आज़ की तरह नहीं था। तब बैठक कम अवधि के लिए होती थी और वह भी काफी समय के बाद। आज़कल लोक सभा की बैठक साल में लगभग सात महीने तक होती है और प्रत्येक बैठक लगभग सात घण्टे तक चलती है। अध्यक्ष के लिए यह व्यवहार्य नहीं होता है कि वह बैठक के दौरान सारा समय सभा में रहे। उसे अपने काम में अन्य समदीय मामलों को भी निपटाना होता है। अतः अध्यक्ष विशेषतया मध्याह्न पूर्व प्रश्न काल के दौरान और उसके तुरन्त बाद के कठिनाई के समय में पीठासीन रहता है। बैठकों के शेष समय, सदन की अध्यक्षता उपाध्यक्ष करता है। यदि वह अनिवार्य मामलों में सभा के किसी मामले को अध्यक्ष के विनिर्णय के लिए रक्षित रख सकता है या स्वयं निर्णय देने के पूर्व उसमें परामर्श कर सकता है। इसके अनिश्चित जब भी अध्यक्ष का पद रिक्त हो तो उपाध्यक्ष को उस पद के कर्तव्यों का निर्वहन करना पड़ता है।

उपाध्यक्ष की स्थिति अध्यक्ष (Speaker) से भिन्न है। उपाध्यक्ष सभा में बोल सकता है, उसकी पक्षाधी में भाग ले सकता है और सभा के मामलों किमी भी प्रश्न पर किमी अन्य मदस्य की तरह वोट दे सकता है, परन्तु यह काम वह तभी कर

गरता है जबकि अधिकांश सभा की सम्मेलन पर रहा हो। उस उपाध्यक्ष सभा की अध्यक्षता कर रहा हो, उस समय वह तभी वाट द सकता है जब किसी विषय के पक्ष में तथा विपक्ष में बराबर-बराबर वाट लागू।

उपाध्यक्ष अपने दर की राजनीति में भाग लेने सकता है, परन्तु ध्या-हार में वह सदन में अपनी नियन्त्रिता बनाए रखने के लिए जहां तक हा सर विवा-दास्पद (Controversial) मामलों में अपने की अध्यक्षता करता है।

समय के दोनों सदनों की संयुक्त बैठक के दौरान अध्यक्ष की अनुमति से सभी ठीक की अध्यक्षता उपाध्यक्ष करता है।

उपाध्यक्ष के पद के साथ साथ कुछ प्रभाव और परम्परा भी विकसित हुई है, यथा, यदि उपाध्यक्ष किसी संस्था में कार्य कर रहे हों तो या नियुक्त किया जाता है या वह पद उपाध्यक्षता में नियुक्त हो जाता है। इसके अनिवार्य, उपाध्यक्ष के पद के लिए सामान्यतया उपाध्यक्ष के किसी सदस्य को चुना जाता है।

1947 तक उपाध्यक्ष की 'प्रीव्ही प्रेसीडेंट' कहा जाता था, जो व्यक्ति उपाध्यक्ष के पद पर रहते हैं, नीचे उनके नाम और नियुक्ति की तिथियां दी गई हैं।

सदस्यता पूर्व

1	गणेशदास मिश्रा	(1 फरवरी, 1921)
2	सर जमशेदजी टाटा	(21 दिसम्बर, 1921)
3	दीवान बहादुर जी रणधारी	(4 जनवरी, 1924)
4	सर मोहम्मद यादव	(30 जनवरी, 1927)
5	एच एम गोड	(11 जुलाई, 1930)
6	जनमुहम्मद खैदरी	(19 जनवरी, 1931)
7	अब्दुल गानि चौधरी	(21 मार्च, 1934)
8	अलिम खान दल	(5 फरवरी, 1936)
9	सर मोहम्मद आमीन खा	(5 फरवरी, 1946)

सदस्यता पश्चात्

1	अनन्तलाल दयाल	(30 मई, 1952-8 मई, 1956)
2	गजदर दल मिह	(20 मई, 1956-31 मार्च, 1962)
3	इमामुद्दीन राय	(23 अप्रैल, 1962-3 मार्च, 1967)
4	प्रार के गान्धिवर	(8 मार्च, 1967-1 नवम्बर, 1969)
5	जी जी खैर	(9 दिसम्बर, 1969-6 जनवरी, 1977)
6	गोड मुहम्मद	(1 अप्रैल, 1977-22 अक्टूबर, 1979)
7	जी लक्ष्मणन	(2 फरवरी, 1980-31 दिसम्बर, 1984)
8	गान्धी दुरे	(22 जनवरी, 1985-27 नवम्बर, 1989)

सभापति तालिका (Panel of Chairmen)

अध्यक्ष/उपाध्यक्ष के लिए लगातार सात घंटों के लिए सदन की बैठक में उपस्थित रहना सम्भव नहीं हो सकता है। क्योंकि वे तनिक आराम भी करना चाहेंगे, कभी अध्यक्ष हो सकते हैं, उन दोनों को सभा के बाहर भी कुछ काम हो सकते हैं, इस प्रयोजन के लिए अध्यक्ष समय-समय पर सभा के सदस्यों में से उन्हें सदस्यों को सभापति तालिका (Panel of chairmen) के लिए मनोनीत करता है। इनमें से कोई एक सदस्य अध्यक्ष और उपाध्यक्ष की अनुपस्थिति में सभा की बैठक की अध्यक्षता करता है। सदस्यों को सभापति तालिका के लिए मनोनीत करते समय अध्यक्ष सभा के विभिन्न दलों का ध्यान रखता है और यह भी ध्यान रखता है कि उसमें महिला सदस्य भी हों। यदि ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जाए कि अध्यक्ष/उपाध्यक्ष और सभापति तालिका का कोई भी सदस्य सदन में उपस्थित न हो तो सभापति के रूप में कार्य करने के लिए सदन द्वारा सदन का कोई अन्य सदस्य चुन लिया जाता है, और वह तब तक बैठक की अध्यक्षता करता है जब तक कि सभापति तालिका का कोई सदस्य या उपाध्यक्ष या अध्यक्ष पीठामनी होने के लिए सदन में नहीं आ जाता।

उपाध्यक्ष की तरह सभापति तालिका के सदस्य को भी सदन की बैठक की अध्यक्षता करते समय वही शक्तियाँ प्राप्त होती हैं जो कि अध्यक्ष को प्राप्त हैं। सभापति द्वारा दिए गए विनियमों (Rulings) की आलोचना नहीं हो सकती, वे भी वैसे ही अन्तिम और बंधनकारी होते हैं जैसे कि अध्यक्ष द्वारा दिये गये विनियम होते हैं। महत्वपूर्ण विषयों के सम्बन्ध में अधिकृत विनियम के लिए, सभापति उन विषयों को अध्यक्ष के लिए रक्षित रखता है। पीठामनी सभापति के आचरण की निन्दा करना सदन की अवमानना समझी जाती है अतः उसे भी वही सम्मान दिया जाना चाहिए जो कि पीठामनी अधिकारी (Presiding Officer) को दिया जाता होता है।

चूँकि सभापति तालिका में मनोनीत (Nominated) सदस्य दोनों पक्षों—सत्ताह्व दल (Ruling Party) और विपक्षी दलों में से नियुक्त होते हैं, अतः सभापति को सभा की सारी चर्चाओं में पूरी तरह से भाग लेने और विवादास्पद विषयों में सदन के समक्ष आने वाले सभी विषयों में सश्रिय भाग लेने की स्वतन्त्रता होती है। वह अपने दल की बैठकों में भाग लेता है और सामान्यतः दल का सक्रिय सदस्य होता है। सभापति तालिका का सदस्य, सामान्यतः इस पद पर एक वर्ष तक रहता है किन्तु एक ही व्यक्ति को बार-बार मनोनीत किया जा सकता है। अध्यक्ष राजनीतिक दलों के परामर्श में सभापति तालिका के सदस्यों का चयन करता है।

महासचिव (Secretary General)

अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के बाद सदन का तीसरा महत्वपूर्ण अधिकारी महासचिव होता है। सदन के गन्तव्य (Conduct) में इसका बड़ा महत्त्व योगदान

होता है। मसौदा में इस मुद्दे का प्रमुख सलाहकार रहता जा सकता है जो मसौदीय कृत्या और वियाकानाओं में और प्रक्रिया एवं प्रथा संबंधी सभी मामलों में अध्यक्ष और सदस्यों को परामर्श देता है। सदस्य तो प्रत्येक आम चुनाव के बाद बदलते हैं किन्तु यह सदन का स्थाई अधिकारी होता है जो परिवर्तनशील विभिन्न सदनों और अध्यक्ष के बीच निरन्तर बड़ों का काम करता है। वह समदीय प्रथाओं और परम्पराओं (Parliamentary customs & traditions) की रक्षा होता है। उसमें यह धारा की जाती है कि वह प्रक्रिया सम्बन्धी नियमा, प्रथाओं और परम्पराओं तथा सचिवालय उपबन्धों का सर्वज्ञाता हो। यदि उसे समदीय मामलों का सर्वज्ञाता कहा भी जाए तो इसमें कोई अतिशयोक्ति नहीं होगी। वास्तव में वह पहले के अनेक सदनों, पीछापीछे अधिकारियों और स्वयं अपने पूर्वाधिकारियों के संचित ज्ञान (accumulated knowledge), विवेक एवं अनुभव का पुत्र होता है। उसका जीवन समदम्य होता है।

महामन्त्रि के सहायकों में मुख्य है जिनमें विपक्ष, प्रशासनिक एवं कार्यपालिका संबंधी कृत्यों का निर्वहन और सदस्यों का सेवाएं और सुविधाएं उपलब्ध करना शामिल है। एवं और वहाँ वह धारक्षीयण गैरठन (Watch of ward organisation) और समूह सम्पदा (Parliament-Estate) के परिमर में सुरक्षा के लिए सर्वोच्च प्रभारी अधिकारी है ता दूसरी ओर वह समूह भवन, समदीय सौध और समूह की अन्य सम्पत्तियों के रखरखाव और मरम्मत के लिए उत्तरदायी है। समदीय गैरठन और अभिलेखागार (Parliamentary museum & Archives) का सर्वोच्च अधिकारी होने के नाते वह समूह की विरासत का रक्षक है और सब समदीय अभिलेखों का परिच्छादक/समूह सम्पत्तय शोध, सदस्य, प्रलेखन और सूचना सेवाएं भी उसी के अधीन कार्य करती हैं।

विधायी सेवाओं और सदन के सचिवालय का प्रमुख अधिकारी होने के नाते, उसके प्रशासन और उसमें अनुशासन बनाए रखने के लिए वह उत्तरदायी है। महासचिव यह सम्भव बनाता है कि सदन और उसकी समितियों का सचिवालय कार्य-विधि अनुसार, दक्षतापूर्वक एवं सुव्यवस्थित ढंग से हो। इसके लिए वह उन्हें सचिवालय सहायता और अपेक्षित कर्मचारी उपलब्ध कराता है और स्वयं मंत्रणा देने के लिए उपलब्ध रहता है। ऐसे में सदस्यों और समितियों के लिए उनकी भूमिका मिथ, विचारक और मार्गदर्शक की होती है। सचिवालय का प्रमुख अधिकारी होने के नाते सरकारों वक्ष ने और विपक्ष ने सदस्य समान रूप से परामर्श के लिए उसके पास आते हैं और वह बिना किसी भेद-भाव के वांछित जानकारी उपलब्ध कराता है। वह भी उसी प्रकार निष्पक्षता से अपने दायित्व निभाता है जिस प्रकार कि अध्यक्ष। इस प्रकार दोनों पक्षों के बीच एक सतुन कायम रहता है और निष्पक्ष रूप उपलब्ध करा कर सदस्यों का विश्वास अर्जित करता है। इस शोध

वदलती दुनिया में उमने अपेक्षा की जाती है कि वह पूरी तरह से जागरूक और शीघ्र निर्णय लेने वाला व्यक्ति हो। साथ ही में उसके लिए संसदीय कार्यों के लिए राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय घटना चक्रों की पर्याप्त और नवीनतम जानकारी रखना और उसे उचित रूप में ध्यात्मसान करना भी अपेक्षित है। अतः स्पष्ट है कि महासचिव के पद पर आसीन होने वाले व्यक्ति के लिए प्रतिभावान और संसदीय कार्यों में निपुण होना अनिवार्य है। उसके लिए एक ही समय में सविधानवेत्ता, लोक गभा के प्रक्रिया तथा कार्य-संचालन नियमों का ज्ञान, मदन की प्रथाओं और परिपाटियों का जानकारी होना होता है। उसे विभिन्न श्रेणियों के अनेक योग्य और विद्वान अधिकारियों की सहायता आवश्यक होती है। कार्य का आयोजन इस रीति से व्यवस्थित किया जाता है कि प्रत्येक इकाई संसदीय जीवन के किसी विषय विशेष या पहलू विशेष सम्बन्धी कार्य कर और उसमें प्रतिभा वाले कर्मचारी रखे जायें जो तकनीकी तौर पर योग्य हों और जो अपने कर्तव्यों का निर्वहन तत्परता और कुशलता के साथ करें। यह देखना महासचिव का कर्तव्य है कि समय-समय पर रिक्त होने वाले पदों को भरने के लिए पर्याप्त कर्मचारियों को प्रशिक्षित किया जाए और संसदीय कार्य की कुशलता का एक उच्च स्तर सदा बना रहे। अतः सदन के सचिवालय के संगठन का रूप एवं स्वरूप तय करना महासचिव का पद धारण करने वाला व्यक्ति के व्यक्तित्व और दृष्टिकोण पर काफी निर्भर करता है।

महासचिव की नियुक्ति अध्यक्ष द्वारा की जाती है। उसे लोक सभा सचिवालय के उन वरिष्ठ अधिकारियों में से चुना जाता है जिन्होंने सचिवालय में विभिन्न पदों पर कार्य करते हुए संसद् की सेवा में साराहुनीय कार्य किया हो। वह महासचिव के पद पर 60 वर्ष की आयु प्राप्त होने तक कार्यरत रहता है। सदन में उसकी आलोचना नहीं की जा सकती। वह केवल अध्यक्ष के प्रति उत्तरदायी होता है। उसके लिए सेवा की सुरक्षा तथा स्वतंत्रता प्रदान करने की दृष्टि से और इस दृष्टि से पर्याप्त रक्षात्मक उपायों की व्यवस्था की गई है कि वह अपने कर्तव्यों का निर्वहन उत्साह, निष्पक्षता, निष्पक्षता तथा न्यायोचित दम से और सर्वोच्च जनहित में करे। लोक सभा सचिवालय पूर्णतः गृह्य और अध्यक्ष के सर्वोच्च नियंत्रणाधीन है ताकि संसद् को स्वतंत्र परामर्श मिल सके और इसके निर्देशों को किसी बाहरी हस्तक्षेप या आंतरिक दबाव के बिना उचित कार्य रूप दिया जा सके।

नियमों में उल्लिखित संसदीय कर्तव्यों के प्रतिरिक्त महासचिव बहुत से अन्य काम प्रथा और परिपाटी का आधार पर करता है। वह राष्ट्रपति की ओर से सदस्यों की मदन के अधिवेशन में उपस्थित होने का आमन्त्रण देता है। वह अध्यक्ष की अनुपस्थिति में विधेयकों को प्रमाणित करता है। मदन की सम्बाधित या उसके लिए भेजी गयी याचिकाएँ, दस्तावेज, तथा पत्र प्राप्त करता है। दीर्घाओं (Galleries) में, दर्शकों के प्रवेश के लिए प्रवेश-पत्र जारी करता है। अध्यक्ष की

घोर गमदहस्या, सदियों तथा ग्रन्थों के साथ पत्र-व्यवहार करता है। सदन और उसके गचिवान्तिक के वित्त एवं लेखाओं पर नियंत्रण रखता है। सदन की प्रत्येक बैठक की कार्यवाही का सारांश, संक्षिप्त विवरण तथा शब्दशः वृत्तान्त तैयार करवाता है और उन्हें छापवाता है। कार्य-सूचियों, बुनेटिन और मसौदों की सूचनाएँ परिचालित करता है। सदन के विचाराधीन विभिन्न विषयों के संबंध में सदस्यों द्वारा वर्गित ज्ञानकारी उपलब्ध करवाता है। मस्यौदों और ग्रन्थों लोगों के लिए उपयोगी बहुत मो पत्रिकाओं और ग्रन्थ समदीय प्रकाशनों (Parliamentary periodicals and publications) का सम्पादन करता है और उन्हें प्रकाशित करवाता है। संसदीय अध्ययन तथा प्रशिक्षण ब्यूरो (Bureau of Parliamentary Studies and Training) का प्रमुख होने के नाते, वह नए सदस्यों और राज्य विधान मण्डलों के नए सदस्यों, भारतीय प्रजासैनिक सेवा, भारतीय विदेश सेवा, और अन्य प्रमुख भारतीय सेवाओं के पश्चिमाधीन अधिकारियों के लिए भारत सरकार के वरिष्ठ अधिकारियों के लिए, विश्वविद्यालयों के अध्यापकों और देश एवं विदेशों से आए संसदीय अधिकारियों के लिए संसदीय संस्थाओं और प्रांत-याओं में अध्ययन पाठ्यक्रम, विचार गोष्ठियाँ, प्रशिक्षक एवं प्रबोधन कार्यक्रम (Training and refresher courses) इत्यादि आयोजित करता है।

भारतीय संसदीय ग्रुप (Indian Parliamentary Group) के माध्यम से वह राष्ट्र मण्डल संसदीय सच और अन्तर संसदीय सच की भारत शाखा की गतिविधियों का भी आयोजन करता है। वह संसदीय प्रतिनिधि मण्डलों (Parliamentary delegations) के साथ विदेशों में जाता है। जब राष्ट्रमण्डल अध्यक्षी (Commonwealth Speakers) का देश में सम्मेलन (Conference) होता है तो लोक सभा का महासचिव उस सम्मेलन का पदेन महा सचिव होता है। वह भारत में विद्यार्थी निकायों के पीठासीन अधिकारियों के सम्मेलन (Presiding Officer Conference) के लिए भारत से विभिन्न विधान मण्डलों और संसदीय समितियों के सभापतियों के सम्मेलनों के लिए सचिवीय कर्तव्यों के विवरण तैयार करने और सम्मेलनों के आयोजन के लिए उत्तरदायी होता है। संसदीय कार्यों से भिन्न क्रिया-कलापों तथा विदेशी प्रतिष्ठित व्यक्तियों द्वारा सदस्यों के समक्ष भाषण, स्वागत समारोह, संसदीय सद्भावना मिशन (Parliamentary goodwill mission) विदेशों में भेजने या विदेशों से भारत आने वाले ऐसे मिशनों का स्वागत करना इत्यादि के लिए भी उत्तरदायी होता है।

महामन्त्रि के उपरोक्तलिखित विस्तृत कर्तव्यों एवं दायित्वों के प्रतिरिक्त बहुत से अन्य कृत्य भी हैं जिनको वह अध्यक्ष की ओर से और उसके नाम से करता है। वह अध्यक्ष की क्षतियों के प्रयोग तथा कृत्यों के सम्पादन के विषय में अध्यक्ष का सलाहकार है और अध्यक्ष के माध्यम से वह सभा को भी सलाह देता है। उदाहरणार्थ, प्रश्नों, प्रस्तावों आदि की विभिन्न प्रकार की सूचनाओं की अनुमति देना

या अनुमति न देने के मामले में अध्यक्ष की जिन शक्तियों का प्रयोग महासचिव करता है, वे प्रत्यायोजित शक्तियाँ नहीं हैं। वास्तव में अध्यक्ष की ये शक्तियाँ प्रत्यायोजित नहीं की जा सकती। ये शक्तियाँ केवल अध्यक्ष में निहित हैं और वह इनका प्रयोग कर सकता है। अतः महासचिव द्वारा दिए गए आदेश अध्यक्ष के नाम से दिए गए आदेश हैं और अध्यक्ष उन आदेशों के लिए पूर्ण रूप से जिम्मेदारी स्वीकार कर लेता है। इस प्रकार हम देखते हैं कि उन दोनों में परस्पर एक झट्ट विश्वास का सम्बन्ध है जो अलिखित है और अवगुनीय है।

राज्य सभा का सभापति

भारत का उपराष्ट्रपति राज्य सभा का पदेन सभापति (ex-officio chairman) होता है वह राज्य सभा के अधिवेशनों की अध्यक्षता करता है। जिस अवधि के दौरान उपराष्ट्रपति राष्ट्रपति के रूप में कार्य करता है या जब वह राष्ट्रपति के कृत्यों का निर्वहन करता है, उस अवधि के दौरान वह राज्य सभा में सभापति पद के कर्तव्यों का निर्वहन नहीं करता। उपराष्ट्रपति का निर्वाचन ससद् के दोनों सदनों के सदस्यों द्वारा अनुपातिक प्रतिनिधित्व (Proportional representation) पद्धति के अनुसार एकल मक्रमणीय मत (Single transferable vote) द्वारा किया जाता है और ऐसे निर्वाचन में मतदान गुप्त होता है। उपराष्ट्रपति ससद् के किसी सदन का या किसी राज्य के विधान मण्डल के किसी सदन का सदस्य नहीं होता। वह अपना पद ग्रहण करने की तारीख से पाँच वर्ष की अवधि तक या अपना पद त्याग करने तक या राज्य सभा के ऐसे संकल्प द्वारा अपने पद से हटाये जाने तक जिसे राज्य सभा के तत्कालीन समस्त सदस्यों के बहुमत ने पार किया हो और जिससे लोक सभा सहमत हो गई हो, पद धारण करता है।²⁶

राज्य सभा के पीठासीन अधिकारी (Presiding officer) के रूप में और राज्य सभा सचिवालय के प्रमुख के रूप में उसके कृत्य और कर्तव्य लगभग वही हैं जो लोक सभा के अध्यक्ष के हैं।²⁶

उप सभापति

राज्य सभा का उप सभापति (Deputy chairmen), सभा के सदस्यों द्वारा अपने सदस्यों में से चुना जाता है। वह राज्य सभा का सदस्य बने रहने तक या अपना पद त्याग करने तक या राज्य सभा में ऐसे संकल्प द्वारा अपने पद से हटाये जाने तक जिसे राज्य सभा के सदस्यों के बहुमत ने पार किया हो, पद धारण करता है।

राज्य सभा के पीठासीन अधिकारी (Presiding officer) के रूप में उप-सभापति सभी प्रकार में उन्हीं कर्तव्यों, कृत्यों और शक्तियों का प्रयोग करता है जैसे कि लोक सभा का उपअध्यक्ष करता है।²⁷

सभापति तालिका और महामन्त्र

सभापति और उपसभापति की अनुपस्थिति में सचिव के दोहन मदन की बैठक की अध्यक्षता करने के लिए राज्य सभा का सभापति सभा के सदस्यों में से सदस्यों की एक तालिका (Panel) बनाना है। तालिका में से एक सदस्य सभापति और उपसभापति की अनुपस्थिति में राज्य सभा की बैठक का अध्यक्षता करता है। तालिका के सदस्यों को वार्षिक चयनित किया जाता है। राज्य सभा का वार्षिक चयन और महामन्त्र राज्य सभा के सम्मुख में नयमन उन्नी कृत्यों और कर्तव्यों का पालन करते हैं जिनका पालन नगर सभा के सदस्य में सभापति तालिका के सदस्य और महामन्त्र करते हैं।

संदर्भ

1. अनु. 64, 89, और 94 नियम 9
2. अनु. 94, 96, 100 (1) और 111 (1) (ख)
3. श्री एन मन्नीय स्टडी है एने अध्यक्ष हुए हैं (1967-69 के दौरान) जिन्होंने अपने दल में पद ग्रहण किया था।
4. दृष्टि दिये पर चर्चा के लिए देखिए गुप्ताय राज्यदर, अध्यक्ष की भूमिका, लोकतन्त्र समीक्षा, गुवाटी, मितम्बर, 1969 (खंड 3) सांविधानिक तथा समक्षीय अध्ययन संस्थान, नई दिल्ली
5. नियम 389
6. नियम 378
7. नियम 350
8. नियम 353, 356 और 380
9. नियम 222 और 225
10. नियम 23, 246 और 247, अनु. 80 (2)
11. नियम 258 और 283
12. नियम 287, 330 और परिशिष्ट 2
13. अनु. 110, नियम 96 (2)
14. अनु. 108 और 118 (4) देखिए मगद के मदन (संयुक्त बैठकें तथा पत्राचार) नियम
15. नियम 386
16. अनु. 101 (3)

- 17 नियम 229-232
- 18 अनु 98 और निर्देश 124 और 124 क
- 19 1947 तक अध्यक्ष को प्रोजेक्ट कहा जाता था ।
- 20 पाचवी विधान सभा की कार्यविधि 1935 से 4-2-1945 तक थी ।
- 21 छठी केन्द्रीय विधान सभा 14 अगस्त, 1947 के पश्चात् अस्तित्व में नहीं रही और भारतीय संविधान सभा को, जो 9-12-1946 से कार्यरत थी, देश के विधान मण्डल के रूप में कार्य करने का अधिकार दिया गया ।
- 22 प्रस्तावी सगद 17-4-1952 को अस्तित्व में नहीं रही । राष्ट्रपति ने श्री मावलकर को ऐसे समय तक अध्यक्ष के कर्तव्यों का पालन करने के लिए नियुक्त किया जब तक कि प्रथम लोक सभा का प्रथम अध्यक्ष निर्वाचित चुन लिया नहीं जाता ।
- 23 अनु 93-95, नियम 10
- 24 सभा की कार्यविधि युद्ध आदि के कारण चुं कि समय-समय पर 1945 तक बढ़ाई जाती रही अतः श्री दत्त लगभग दस वर्षों तक पद पर बने रहे ।
- 25 नियम 9 और 10
- 26 अनु 64, 66, 67 और 89
- 27 अनु 89-91

प्रश्न प्रक्रिया

प्रश्नों के प्रकार, ग्राह्यता के नियम, आधे घंटे की चर्चा और "शून्य" काल

समझ की एक महत्वपूर्ण भूमिका प्रशासन पर निगरानी रखना है। इस दायित्व को निभाने के लिए समझीये प्रश्न एक अनिवार्य माध्यम है। समझीये नीरु-तम्य की प्रणाली का प्रयोग इस में इस माध्यम का प्रयोग किया जाना है। प्रश्नों-त्तर काल के माध्यम से इस का प्रयोग नागरिक समझ के साथ जुड़ा है। प्रश्ने प्रतिनिधि के माध्यम से समझ के दरवाजे पर खतरा प्रश्नों मुहारा करना है। प्रश्नी शिक्षापूर्ण रखता है। इस प्रकार सरकार प्रश्नी प्रयोग भूत-भूत के लिए समझ के प्रति और समझ के द्वारा भागों के प्रति उत्तरदायी होती है। समझों की सम्बन्धित मन्त्रियों के विशेष विभागधिकार में प्रान्त वान्त मारतनिक मन्त्र के मामलों के बारे में सूचना प्राप्त करने हेतु प्रश्न पूछने का अधिकार है। घन प्रशासन में जान-कारी प्राप्त करना प्रयोग मंत्र-मन्त्रियों समझ का प्रश्ननिहित एवं निर्वाध महतीय अधिकार है। प्रश्ने इस उत्तरदायित्व के निर्वाह के लिए समझ सरकार के प्रयोग किया जाता (Activity) पर ऐसी-रिट रखता है और किता भी ऐसे प्रश्न के नही चुकता जो अनहित को प्रभावित करने वाला है। इसमें स्पष्ट हो जाता है कि समझ द्वारा प्रश्न पूछने का मूल उद्देश्य अनहित के किसी मामले के बारे में जान-कारी प्राप्त करना और तत्सम्बन्धी मन्त्र जानना है। इसमें प्रश्नों का शक्ति दोष बढ़ जाता है। इनकी परिधि में सरकार द्वारा वापित राष्ट्रीय और अन्तर-राष्ट्रीय नीतियों का कार्यान्वयन (Implementation of National & International Policies) घन-नवप्रयोग (Money Bill), कटौती प्रस्ताव (Cut-motions), यहाँ तक कि प्रशासन के सम्बन्ध सभी पहलुओं की जानकारी प्राप्त होती है।

प्रश्नों के उत्तर केवल सदन में दिये जाते हैं। दोनों सदनों में प्रत्येक बैठक के पहले घण्टे के दौरान प्रश्न पूछे जाते हैं और उनके उत्तर प्राप्त किए जाते हैं।

उमे "प्रश्न काल" (Question hour) कहा जाता है । इस काल के दौरान मसद् सदस्य सर्वसाधारण महत्व के विषयों के बारे में प्रश्न पूछते हैं और उन पर चर्चा करते हैं । वही किसी स्थान पर किसी सरकारी अधिकारी ने जनता के साथ दुर्व्यवहार किया, सरकारी आदेशों या नीतियों का पालन नहीं किया, भ्रष्टाचार किया या जन जीवन को किसी प्रकार की गति पहुँचाई तो वह प्रश्न के रूप में मन्त्री के सामने आ जाता है और मन्त्री का उत्तर देना पड़ता है । उस सम्बन्ध में जो पूरक प्रश्न पूछे जाते हैं, उनके लिए नैवार होना पड़ता है । इस प्रकार अधिकारी भी सचेत हो जाते हैं । अतः प्रश्नों द्वारा मण्डल प्रशासन में क्रियात्मक संचार होना है । विभागों की गतिविधियाँ मन्त्रियों की जानकारी में आती हैं और अधिकारी उनका निराकरण करके अपने कार्यक्रम में सुधार करते हैं ।

सत्र में प्रश्नकाल के माध्यम से मोघे बही हुई बात का प्रभाव पड़ता है । वह समाचार पत्रों में छपती है और उसका व्यापक प्रसार होता है । अतः प्रश्न काल मसद् की कार्यवाहियों का सबसे महत्वपूर्ण घटक है । इसमें क्या जनता-जनार्दन, क्या पत्रकार और क्या स्वयं सदस्य, सभी गहरी दिलचस्पी रखते हैं । कहने का तात्पर्य है कि प्रश्नकाल एक ऐसा अवसर है जिसमें मसद् सदस्य को अपनी कुशलता, अपनी जागरूकता और अपनी प्रतिभा एवं विषय की पकड़ को प्रदर्शित करने का और हज़िर-जवाबी का मौका मिलता है । विचारणीय विषय की गम्भीरता से कभी-कभी मदन में तनाव और कटु तर्क-वितर्क उत्पन्न हो जाता है और कई सदस्य अपनी विनोद-प्रियताओं से तनावपूर्ण वातावरण में हँसी पंदा कर देते हैं जिससे वातावरण प्रफुल्लित हो जाता है और इससे प्रश्नकाल में जान पड़ जाती है । प्रश्न काल का महत्व इससे भी पता चलता है कि मदन में न केवल सदस्य बड़ी सख्या में उपस्थित होते हैं बल्कि दर्शक एवं प्रेस दीर्घाएँ भी संचालन भरी होती हैं ।

प्रश्नों के प्रकार

प्रश्न तीन प्रकार के होते हैं । (एक) तारांकित (Starred) प्रश्न, (दो) अतारांकित प्रश्न (Un-starred), और (तीन) अल्प-सूचना प्रश्न (Short-Notice Question) । सामान्यतः प्रश्न मन्त्रियों अर्थात् सरकारी सदस्यों से पूछे जाते हैं । कभी-कभी इनका गैर-सरकारी सदस्यों से पूछा जा सकता है बशर्ते कि इनका विषय किसी ऐसे विधेयक, मसौदा या अन्य किसी विषय से सम्बन्धित हो, जिसके लिए वे सदस्य जिम्मेदार हों ।

तारांकित प्रश्न (Starred Questions)

मदन में सदस्य जिस प्रश्न का मौखिक उत्तर (Oral Answers) चाहता है वह तारांकित प्रश्न होता है । ऐसे प्रश्न के उत्तर के पश्चात् सदस्यों द्वारा तत्सम्बन्धी अनुपूरक प्रश्न (Supplementary-questions) भी पूछे जा सकते हैं । तारांकित प्रश्न का सङ्केत है कि सदस्य उस पर तारांक लगाकर उसकी विशेषांकित करता

है। इस प्रकार विभेद न किये जाने से वह निश्चित उत्तर के लिए प्रश्नों की सूची में रखा दिया जाता है।²

अतारक्षित प्रश्न (Un-Starred Questions)

सदस्य जिन प्रश्नों का निश्चित उत्तर चाहते हैं, वे अतारक्षित प्रश्न कहलाते हैं। उनको तारे का चिन्ह लगाकर विशेषांकित नहीं किया जाता। सदन में इसका मौखिक उत्तर नहीं दिया जाता और न ही इस पर कोई अनुपूरक प्रश्न पूछे जाते हैं।³

छोटा सूचना प्रश्न (Short-Notice Question)

बिना पूर्ण सूचना के सदन में प्रश्न पूछे जाने पर मन्त्रिपरिषद् के सदस्य सतोपजनक उत्तर देने की स्थिति में नहीं होंगे और इस प्रकार प्रश्न पूछने का उद्देश्य ही निरर्थक हो जाता है। विभिन्न स्तरों में सदन जानकारी एकत्रित करने और सदन में सच्ची ज्ञान दिये जाने के लिए सुस्पष्ट उत्तर तैयार करने के लिए सम्बद्ध विभाग को कुछ समय की आवश्यकता होती है। इसी प्रक्रिया को सुव्यवस्थित बनाने के लिए दोनों सदनों में कार्य-संचालन तथा प्रक्रिया नियमों में उपबन्ध किया गया है कि कोई सदस्य प्रश्न की सूचना सम्बद्ध सदन के महासचिव को दे सकता है। जिस नियम को प्रश्न का उत्तर माया जाए उस नियम से ऐसी सूचना कम से कम दस दिन पूर्व और अधिक से अधिक इकतीस दिन पूर्व दी जानी चाहिए।⁴

घरलू सूचना प्रश्न किसी अविश्वसनीय तौर महत्व के विषय (Matter of Urgent Public Interest) में संबंधित होता है और इसको सामान्य प्रश्न पूछने के लिए निर्धारित दस दिन की अवधि में कम की सूचना देकर पूछा जा सकता है।⁵ सदस्य को प्रश्न सूचना पर प्रश्न पूछने के कारण संशेप में बताने पड़ते हैं।

घरलू द्वारा प्रश्न की अविलम्बनीयता (Urgency) स्वीकार कर लिये जाने पर सम्बद्ध मंत्री से पूछा जाता है कि क्या वह घरलू सूचना पर उन प्रश्न का उत्तर देने की स्थिति में है या नहीं और यदि हाँ तो किस नियम को ?

यदि मंत्री घरलू सूचना प्रश्न का उत्तर देने के लिए सहमत नहीं होता और घरलू सभापति की दृष्टि राय हो कि प्रश्न इतने लोक-महत्व (Public Importance) का है कि सदन में उसका मौखिक उत्तर (Oral Answer) दिया जाना चाहिए तो वह निर्देश दे सकता है कि प्रश्न उस दिन की प्रश्न सूची में प्रथम प्रश्न के रूप में रख दिया जाए जिस दिन वह प्रश्न कम से कम पूरे दस दिन की शर्त पूरी करने पर रखा जा सकता हो। बिना एक दिन की प्रश्न-सूची में ऐसा केवल एक ही प्रश्न रखा जाता है।

प्रश्न कैसे गृहीत किये जाते हैं

प्रश्न जानकारी प्राप्त करने की महत्वपूर्ण प्रक्रिया है। इसमें जनता जन-दंत-समाचार-पत्र और सदस्य गहरी दिलचस्पी लेते हैं और इनके माध्यम से उप-

सम्य जानकारी का व्यापक प्रसार होता है अतः यह स्वाभाविक ही है कि इनकी ग्राह्यता में पूर्व उनकी पूरी छानबीन की जाये। ऐसा भी हो सकता है कि किसी गलत जानकारी के आधार पर प्रश्न पूछ लिए जायें जिनमें गलत निष्कर्ष निकाले गये हों, परिणामस्वरूप सरकार को या किसी व्यक्ति को, उसकी सरकारी या निजी हैसियत से, अनावश्यक परेशानी का सामना करना पड़ सकता है। इस स्थिति में बचने के लिए दोनों मदनों के नियमों में कुछ शर्तें निर्धारित की गई हैं जिनसे अनभार प्रश्न गंभीर किये जाते हैं।¹⁶ ऐसे आरोपारम्भ प्रश्न, जिनके कथन की शुद्धता की जांच न की गई हो और जो किसी वर्ग या मस्था के बारे में न होकर किसी व्यक्ति के बारे में हो तो सामान्यतया गंभीर नहीं किये जाते हैं क्योंकि एक बार विशेष रूप से कोई आरोप लगा दिया जाय तो वह प्रमाणित हुआ या कि नहीं, उसका ऐसा प्रभाव होता है, जिसे दूर नहीं किया जा सकता। ऐसा विशेष रूप में तब होता है जब कि जिन व्यक्तियों के विरुद्ध आरोप लगाये जाते हैं, उनको मदन के समक्ष आकर अपनी स्थिति पर प्रकाश डालने का कोई अवसर नहीं मिलता। ऐसे प्रश्नों को गृहीत करने से पूर्व तथ्यात्मक जानकारी प्राप्त करने के लिए सम्बद्ध मंत्रालयों/विभागों को भेजा जा सकता है और प्रश्न में लगाये गये आरोप के समर्थन में सदस्य में तथ्यात्मक सामग्री भी मांगी जा सकती है।

जिन मामलों में जिम्मेदारी भारत सरकार की नहीं है अथवा जो राज्य के क्षेत्र में आते हैं गृहीत नहीं किये जाते। ऐसे प्रश्न जिनका विषय किसी न्यायालय के समक्ष अथवा विधि के अधीन बनाये गये किसी अन्य न्यायाधिकरण या निकाय के समक्ष विवादाधीन हो या किसी मसदीय समिति के विचारधीन हो, गृहीत नहीं किये जाते हैं। जिन देशों के साथ भारत के संबंध मध्य हैं, उनके बारे में अशिष्ट-तापूर्ण उल्लेख करने वाले प्रश्न गृहीत नहीं किये जाते। परन्तु यदि कोई प्रश्न उच्च पद वाले किसी व्यक्ति के बारे में हो या उसके द्वारा मित्रान्त या नीति का कोई महत्वपूर्ण मामला जनहित में उठाया गया हो तो उसे गृहीत किया जा सकता है। राज्यों से संबंधित ऐसे मामलों पर प्रश्न स्वीकार नहीं किये जाते जिनके लिए भारत सरकार जिम्मेदार न हो। ऐसे प्रश्न, जिनमें तर्क, अनुमान अथवा मानहानि कारक कथन हो या किसी व्यक्ति के सामंजस्य या सार्वजनिक हैसियत को छेड़कर अशुभ अथवा अशरणा का उल्लेख हो, स्वीकार नहीं किये जाते और ऐसे प्रश्न ही गृहीत नहीं किये जाते जिनमें जानकारी मांगने की बजाए जानकारी दी गयी हो।

वास्तव में प्रश्नों को स्वीकार करना अथवा अस्वीकार करना नियमाधीन अध्यक्ष के क्षेत्राधिकार (Jurisdiction) पर निर्भर करता है। अध्यक्ष चाहे तो कोई कारण बताए बिना किसी प्रश्न को स्वीकार कर सकता है या अस्वीकार (reject) कर सकता है और उसकी शक्ति में दम प्रयोग पर कोई आपत्ति नहीं की जा सकती।

नियमानुसार प्रश्नों का वर्गीकरण नागरिक या अंतराजिक रूप में किया जाता है। ऐसे प्रश्नों को अंतराजिक श्रेणी में रखा जाता है जिनमें जानकारी मांगने में मांगी

गयी हो या जो स्थानीय स्तर के माध्यम से मजबूत हो या जो दिन-प्रतिदिन के प्रशासन से मजबूत हो। इनमें स्थान, तारांकित प्रश्नों की संख्या में वे प्रश्न होते हैं जिनका विषय लोक सभा का हो और जिन पर अनुसूचित प्रश्न पूछ जाने की संभावना हो। किसी प्रश्न का मौखिक उत्तर के लिए उसे या निम्नित उत्तर के लिए, यह बात ध्यान रखने के लिए आवश्यक है।¹⁷

प्रक्रिया सम्बन्धी नियमों और उनमें सुधारित मसौदा प्रस्तावों के अनुसार कार्य करने वाली प्रश्नों की सूचनाएँ हैं, नियत दिन की प्रश्न सूची में, यथास्थिति, मौखिक या निम्नित उत्तर के लिए रखा जाता है।¹⁸ कोई भी सदस्य किसी दिन विशेष के लिए जितने प्रश्नों की सूचनाएँ (Notices) देना चाह दे सकता है, परन्तु किसी एक दिन के लिए उसके तारांकित तथा अनतारांकित प्रश्नों का मिनाकर प्रश्न सूचियों (Questions list) में उसके नाम में रखे जाने वाले प्रश्नों की कुल संख्या पाँच से अधिक नहीं हो सकती। इसके अतिरिक्त एक दिन में एक ही सदस्य के राज्य सभा में अष्टक में अष्टक तीन तारांकित प्रश्न और लोक सभा में अष्टक में अष्टक एक तारांकित प्रश्न उठाने दिया जा सकता है। किसी एक दिन की तारांकित प्रश्न सूची में अष्टक में अष्टक कुल 20 प्रश्न होते हैं।¹⁹ लोक सभा में किसी एक दिन की अनतारांकित प्रश्न सूची में अष्टक में अष्टक 230 प्रश्न होते हैं। राज्य सभा में ऐसी कोई सीमा नहीं है परन्तु सामान्यतया किसी एक दिन की अनतारांकित प्रश्न सूची में 200 से कम प्रश्न होते हैं।

लोक सभा के सत्र की बैठकों की तिथियाँ निर्धारित करने वाले के मुख्य बाद, भारत सरकार के विभिन्न मंत्रालयों और विभागों में सम्बन्धित प्रश्नों के उत्तर देने हेतु उपलब्ध दिनों का आवंटन किया जाता है। इस आवंटन के लिए विभिन्न मंत्रालयों और विभागों को पाँच बड़ी श्रेणियाँ ए, बी, सी और डी में बाँटा गया है और एक मन्त्रालय के दौरान कुल मिलाकर सप्ताहवार बुधवार, गुरुवार और शुक्रवार को प्रश्नों के उत्तर के लिए मंत्रालयों के इन वर्गों के लिए दिन नियत किये गये हैं। मंत्रालयों विभागों का वर्गों में विभाजन इस रूप में किया जाता है कि एक दिन ही मंत्रालय विभाग का लोक सभा और राज्य सभा में एक ही दिन निम्नित न हो ताकि सत्रियों को मौखिक उत्तर देने में कठिनाई का सामना न करना पड़े। प्रश्न पूछने के लिए निर्धारित तिथि में कम से कम पाँच दिन पहले अन्तिम रूप में पेश की जाने वाली प्रश्नों की सूची मंत्रालयों की भेज दी जाती है ताकि उनके उत्तर तैयार करने के लिए मंत्रालयों को पर्याप्त समय मिल सके।²⁰

ग्रन्थ जिस प्रकार पूरे जाते हैं

मौखिक उत्तर के लिए श्रुति प्रश्न अध्यक्ष या महासचिव द्वारा, यथास्थिति, उम्मीद में पूछा जाने है जिस में कि वे प्रश्न सूची में रखे गये हों। अध्यक्ष/महासचिव बारी-बारी से प्रत्येक वर्ग सदस्य को पूछा जाता है जिसके नाम में कोई प्रश्न

मौखिक उत्तर के लिए प्रश्नों की सूची में हो। जिस सदस्य को इस प्रकार पुकारा गया हो वह अपने स्थान पर उठता है और प्रश्न सूची में दी गई सहाय पढ़कर न कि प्रश्न का पाठ पढ़कर, प्रश्न पूछता है।¹¹ तत्पश्चात् सभी प्रश्न का उत्तर देता है।

प्रश्न काल के दौरान किसी प्रश्न या किसी प्रश्न के उत्तर के सम्बन्ध में चर्चा की अनुमति नहीं होती। परन्तु सदस्य मौखिक प्रश्न के दिये गये उत्तर सम्बन्धी किसी तथ्य के अग्रोत्तर स्पष्टीकरण के प्रयोजन के लिए अनुपूरक प्रश्न (Supplementary Question) पूछ सकता है।¹² जिस सदस्य के नाम से तारांकित प्रश्न दर्ज होता है वह दो अनुपूरक प्रश्न पूछ सकता है। तत्पश्चात्, पीठासीन अधिकारी (Presiding officer) अन्य सदस्यों को अनुपूरक प्रश्न पूछने के लिए कह सकता है और सामान्यतया वह एक अनुपूरक प्रश्न पूछने के लिए सत्ता पक्ष के सदस्य को और दूसरा प्रश्न पूछने के लिए विपक्ष के सदस्य को पुकारता है। इस पर प्रश्न के महत्व का देखते हुए समुचित गरया में अनुपूरक प्रश्नों का पूछने की अनुमति देकर और सदन के सब पक्षों के सदस्यों को अनुपूरक प्रश्न पूछने का अवसर देकर पीठासीन अधिकारी एक अनूठे ममदीय उपाय की कुशलता सुनिश्चित करता है। इसके अतिरिक्त, प्रश्न काल में सीमित समय में, उसका यह प्रयास रहता है कि यथासंभव अधिक में अधिक प्रश्न पूछे जा सकें। प्रश्न काल में अधिक से अधिक मौखिक प्रश्नों के उत्तर दिलाने के लिए अध्यक्ष का यह प्रयास रहता है कि किसी तारांकित प्रश्न पर सामान्यतया आठ मिनट में अधिक समय न लिया जाए। जबकि यदि 60 मिनटों में 20 प्रश्न लिए जाने हों तो एक प्रश्न पर औसतन तीन मिनट से अधिक समय नहीं लगना चाहिए। यदि अध्यक्ष/सभापति यह महसूस करता है कि मामले पर पर्याप्त रूप में बात हो चुकी है तो वह उस सदस्य का नाम पुकारता है जिसके नाम में सूची में अन्य प्रश्न दर्ज हों। यह गिनमिना 12 बजे दोपहर तक चलता रहता है।

गैर-सरकारी सदस्यों (Private members) से पूछे जाने वाले प्रश्न

प्रश्न का विषय, यदि किसी ऐसे विधेयक, संकल्प अथवा सभा के कार्य में अन्य विषय से संबंधित हो, जिसके लिये कोई गैर-सरकारी सदस्य उत्तरदायी रहा हो तो प्रश्न किसी अन्य गैर-सरकारी सदस्य से भी पूछा जा सकता है।¹³ ऐसे प्रश्न लोक सभा में शायद ही कभी पूछे जाते हैं। गैर-सरकारी सदस्यों से पूछे जाने वाले प्रश्नों पर अनुपूर्वक प्रश्न नहीं पूछे जा सकते। कोई धृत्प-सूचना प्रश्न भी किसी गैर-सरकारी सदस्य से नहीं पूछा जा सकता।

आधे घण्टे की चर्चा (Half-an-hour-Question)

सदस्य, सत्रियों से प्रश्न पूछ कर लोक महत्व के किसी विषय पर सरकार में जानकारी प्राप्त करने का अधिकार रखते हैं। वे किसी ऐसे विषय पर लोक सभा में आधे घण्टे की चर्चा उठाने की पूर्ण सूचना दे सकते हैं, जिस पर कि हाल ही में किसी प्रश्न का मौखिक या लिखित उत्तर दिया गया हो और जिसमें किसी तथ्य के स्पष्टीकरण की आवश्यकता हो। लोक सभा में आधे घण्टे की चर्चा सामान्यतः सप्ताह में तीन दिन अर्थात् सोमवार, बुधवार और शुक्रवार को होती है और किसी बैठक के अन्तिम आधे घण्टे में की जा सकती है। राज्य सभा में ऐसी चर्चा सभापति द्वारा इस प्रयोजन के लिए नियत किसी दिन सामान्यतया 5 बजे म.प. में 5.30 तक की जा सकती है।¹⁴

जो सदस्य आधे घण्टे की चर्चा उठाना चाहता हो उसे उन दिन में, जिस दिन कि वह उस विषय को उठाना चाहता है, तीन दिन पहले, लिखित रूप में सूचना देनी होती है। इसी प्रकार की सूचना के साथ सदस्य को उन विषयों का भी शेष में उल्लेख करना चाहिए जिनके बारे में वह और अधिक स्पष्टीकरण प्राप्त करना चाहता है। किसी दिन की बैठक के लिए आधे घण्टे की चर्चा की केवल एक सूचना रखी जाती है। इसके अतिरिक्त, लोक सभा में एक सप्ताह में किसी एक सदस्य के नाम में केवल एक चर्चा रखी जाती है और कोई सदस्य एक ही अधिवेशन (Session) में दो से अधिक चर्चाएँ नहीं उठा सकता। श्रवण मामले में अध्यक्ष/सभापति यह फैसला करता है कि क्या चर्चा के लिए रखा जाने वाला विषय लोक महत्व का है या नहीं, और क्या किसी तथ्यात्मक पहलू के स्पष्टीकरण की आवश्यकता है।

चर्चा प्रारम्भ करने की प्रक्रिया (Procedure) यह है कि जिस सदस्य ने चर्चा की पूर्ण सूचना दी हो उससे द्वारा अपनी बात कहे जाने के पश्चात् अधिक से अधिक चार अन्य सदस्य, जिन्होंने इस आशय की पूर्ण सूचना दी हो, किसी तथ्यात्मक बात के अग्रतर स्पष्टीकरण के प्रयोजन से एक-एक प्रश्न पूछ सकते हैं। तत्पश्चात्, अन्त में, संबंधित मंत्री चर्चा का उत्तर देता है।

प्रश्न-काल का मूल्यांकन

प्रश्नों का उद्देश्य जानकारी प्राप्त करना होता है और इनके व्याप्ति क्षेत्र में भारत के किसी भी भाग में व्याप्त किसी भी विषय पर चर्चा शामिल की जा सकती है। बहुत से प्रश्नों का विष्लेषण करने पर पता चलता है कि प्रश्नकर्ता सदस्य को मवधित मंत्री महोदय से प्रश्नाधीन विषय के बारे में अधिक जानकारी है जिसमें प्रतीत होता है कि प्रश्न के माध्यम से जानकारी प्राप्त किये जाने की अपेक्षा जानकारी उपलब्ध कराई जा रही है। इस प्रकार के प्रश्न राजनीति से प्रेरित होते हैं जिनका उद्देश्य प्रशासन को परेशानी में डालना अथवा उस पर दबाव डालकर किसी काम को करने के बारे में वचनबद्ध करना अथवा सरकार की कमियों पर से पर्दा उठाना हो सकता है।

प्रश्न-काल एक और जहाँ सदस्यों को नागरिकों की बहुत सी शिकायतों को सरकार के सम्मुख शक्तिशाली ढंग में प्रस्तुत करने का अवसर प्रदान करता है वहीं दूसरी ओर इन प्रश्नों के द्वारा सरकार की गतिविधियों और कार्यक्रमों, इसकी नीतियों और विभिन्न मामलों पर उसके दृष्टिकोण और प्रशासन के कार्यकरण के ढंग में लॉग अवगत होते हैं। प्रश्नों से दो प्रकार की भूमिका भ्रदा होती है। इन में प्रशासन को पता चलता है कि उनके कार्यकरण में क्या त्रुटियाँ हैं। उन पर इनमें रोक लगनी है और साथ ही में मंत्रियों को जोकि राजनीतिक नेता होने के कारण कार्यपालिका से मवाधित दायित्वों के साथ अन्य व्यस्तताएँ भी निबाहते हैं, प्रश्नों के माध्यम में यह जानने में सहायता मिलती है कि उनके नियंत्रणाधीन विभागों में क्या हो रहा है, कहाँ कमियाँ हैं, उनके द्वारा कार्यान्वित नीतियों का जनता पर क्या प्रभाव पड़ रहा है। इस प्रकार प्रश्न काल जनता की शिकायतों को उठाने और सरकारी की त्रुटियों को उजागर करने का एक मजबूत माध्यम है।

प्रथम लोक सभा में सातवीं लोक सभा के प्रश्नों संबंधी आंकड़ों का विश्लेषण करने में पता चलता है कि संसदीय प्रक्रिया की अन्य विधाओं की तुलना में प्रश्नोत्तर काल सदस्यों में अधिक प्रिय हुआ है और उत्तरोत्तर इसके प्रयोग में वृद्धि हुई है। नीचे सारणी में प्रत्येक लोक सभा में गृहीत किए गए प्रश्नों, जिनके कि उत्तर दिए गए, दर्शाए गए हैं जिनसे इनके प्रयोग में उत्तरोत्तर हुई वृद्धि का पता चलता है।

सारणी (Table)

प्रवधि	सब श्रेणियों के गृहीत प्रश्नों की संख्या
प्रथम लोक सभा (1952-57)	43, 725
दूसरी लोक सभा (1957-62)	24, 631
तीसरी लोक सभा (1962-66)	56, 355

चौथी लोक सभा (1967-70)	91, 538
पांचवी लोक सभा (1970-76)	98, 606
छठी लोक सभा (1977-79)	50 144 (दो वर्षों के मोनडे)
सातवी लोक सभा (1980-84)	1, 02, 927
आठवी लोक सभा (1985-89)	98, 190.

प्रथम लोक सभा में गृहीत प्रश्नों की कुल संख्या 33,725 थी जो आठवी लोक सभा में बढ़कर 98, 190 हो गई। यह भी देखा गया है कि प्रतिप्रश्नों के दौरान भारी मात्रा में प्रश्नों को सूचनाओं प्राप्त होनी हैं उनमें से बंधन 50 से 70 प्रतिशत प्रश्न ही गृहीत किये जाते हैं परन्तु सर्वियों में शामिल किए जाने वाले तारांकित और सारांकित प्रश्नों की निर्धारित संख्या के कारण बहुत प्रतिप्रश्न में केवल 13 प्रतिशत और मानसून तथा संसदीय प्रतिप्रश्नों में 30 से 45 प्रतिशत प्रश्न वास्तव में सूचियों में शामिल हो पाते हैं। प्रति बैठक प्राप्त होने वाली प्रश्नों की सूचनाओं की औसत संख्या लगभग 600 बैठकी है।

तीसरा कारण (1991), मूढ़ता काण्ड (1997), भारतीय लाइसेंस काण्ड (1994) और हाल ही का दूधान के मोरों की जान का मामला और वनस्पति घों में गाय की चर्बी मामले का मामला कुछ कम उदाहरण हैं जो प्रश्नों के माध्यम से उठाए गये और जिनके प्रसारण में आने पर भाव्य होकर सरकार को जवाब पत्रनी पड़ी। इससे प्रश्न जान की उपयोगिता सिद्ध होती है और यही संकेत है कि संसदीय प्रक्रिया में यह कितना महत्वपूर्ण माध्यम है।

शून्य बाल (जीरो घावर, Zero hour)

"शून्य बाल" अथवा "जीरो घावर" की शुरुआत 1960 और 1970 की दशक की है। उक्त दशक की प्रारम्भिक काल में किसी समय समाचारा में बिना पूर्व सूचना के अतिरिक्तनीय लोक महत्व के विषय को उठाने की प्रथा का नामकरण "शून्य बाल" किया गया। वेम दिवसों में "शून्य बाल" का कोई उल्लेख नहीं मिलता। मगर के दोनो सदना में प्रश्न काल के तत्काल बाद का समय "शून्य बाल" अथवा "जीरो घावर" के नाम से जाना जाता है। क्योंकि प्रश्न काल की समाप्ति 12 बजे होती है और 12 बजे दोपहर का समय न तो महाराष्ट्र पूर्व का समय होता है और न ही मध्यप्रदेश पश्चात् का पल "शून्य बाल" हुआ। प्रायः शून्य बाल घरे पर पड़े तक, अर्थात् 12 बजे से 1 बजे महाराष्ट्र पश्चात् सदनों के मध्यप्रदेश भोजन के लिए स्थगन होने तक चलता था। इस कारण इसे "घावर" भी कहा गया परन्तु आजकल यह सामान्यतया अधिक से अधिक 5 से 15 मिनट तक चलता है। "शून्य बाल" में चूंकि बिना पूर्व सूचना के अतिरिक्तनीय महत्व का कोई भी मामला उठाया जा सकता है। घट सरकार को इसकी कोई जानकारी नहीं होती कि अब किस तरह का आक्रमण होगा। प्रश्न काल के तत्काल बाद सदस्यगण तेरे मामले उठाने के लिए पड़े हो जाते हैं जो उनकी राय

में अविलम्बनीय महत्त्व के हैं और जिनके बारे में कार्यवाही करने में देरी नहीं की जा सकती। इससे एक ओर सदस्यों की जागरूकता प्रदर्शित होती है और दूसरी ओर सरकार परिस्थिति से निपटने की तत्परता दिखाती है। चूंकि इस प्रकार के मामले उठाने के बारे में नियमों में कोई उपबन्ध नहीं है। अतः “शून्य काल” नियमों के प्रतिबन्ध तोड़ कर बना प्रतीत होता है। सदस्यों ने राष्ट्रीय महत्त्व के मामले अथवा लोगों की गम्भीर शिकायतों संबंधी मामले सदन में उठाने के लिए नियमों को बाधक माना है और उनकी कोई उपादेयता नहीं समझी है। दूसरी ओर हम “शून्य काल” को संसदीय कार्यवाही में उत्पन्न तनाव को शीथिल करने का साधन भी कह सकते हैं। जहां अनेक उत्तेजित सदस्य अपनी भट्टास निकालने के लिए एक साथ बोलते हैं और इस प्रकार शीथिल हो जाने के पश्चात् शान्त हो जाते हैं।

किन्तु नियमों की दृष्टि से “शून्य काल” एक अनियमितता (irregularity) है। इसके सदन का बहुमूल्य समय नष्ट होता है। सदन के विधायी, वित्तीय और अन्य नियमित कार्य पिछड़ जाते हैं। अतः न तो अध्यक्ष और न ही सदन नियमित कार्य में ऐसी बाधा को प्रोत्साहन देते हैं।

संदर्भ

1. नियम 32
2. नियम 36
3. नियम 39
4. नियम 33-34
5. नियम 54
6. नियम 41
7. नियम 44
8. नियम 45 मौखिक उत्तर (तारांकित प्रश्न) के लिए प्रश्नों की सूची हरे कागज पर मुद्रित होती है और लिखित उत्तर (अतारांकित प्रश्न) के लिए प्रश्नों की सूची सफेद कागज पर।
9. नियम 37 (1)
10. नियम 35
11. नियम 48
12. नियम 46 और 50
13. नियम 40
14. नियम 55 (1)

विधायी प्रक्रिया

साधारण विधि और सांविधिक संशोधन

विधि निर्माण सभ्यता का एक महत्वपूर्ण कार्य है। सर्वोच्च सत्ता द्वारा पारित और राजाध्यक्ष द्वारा स्वीकृत विधेयक (Bill) कानून अथवा अधिनियम (Act) बनता है। इसके अन्तर्गत इस बात की व्याख्या की गई होती है कि कौन सा काम किया जा सकता है, कौन सा नहीं किया जा सकता है और किस प्रकार किया जा सकता है। विधि शब्द को हम प्रकार परिभाषित किया जा सकता है, यथा 'ऐसे अधिनियम में दिया गया प्रादेशात्मक निर्देश जिस पर कि विधेयक (Bill) रूप में विधिवत् वाद-विवाद हुआ हो, जिसे विधिवत् गठित विधानमण्डल ने विधिवत् तरीके से पास किया हो, जिसकी मंजूरी राज्य के अध्यक्ष ने दी हो जो प्रत्येक नागरिक पर बाध्यकारी हो और जिसे लागू करना न्यायालयों के लिए आवश्यक हो। नू कि सभ्य लोगो द्वारा सीधे निर्वाचित सत्ता है मत बहु एंगे विधान (Legislation) बनानी है जिनमे लोगो की सामाजिक एव आर्थिक आवश्यकताएँ प्रतिबिम्बित (Reflect) होती हैं तथा जिनसे उनकी आशाओं एव आकांक्षाओं की पूर्ति होती है।

व्यावहारिक तौर पर यह कार्यपालिका (Executive) अथवा मंत्री-परिषद् (Council of Ministers) का दायित्व होता है कि वह विधि निर्माण के किसी विषय के संबंध में प्रस्ताव (Motion) लाये। सभ्य में उस प्रस्ताव पर चर्चा एव वाद-विवाद होता है तथा उसे पारित किया जाता है। पहले कार्यपालिका द्वारा की जाती है परन्तु उसकी परस, उसकी तरासना और स्वरूप देना सभ्य का कार्य होता है। इस प्रकार विधि का निर्माण करना अब भी सभ्य का मुख्य कार्य है। सभ्य द्वारा यह कार्य अनेक प्रक्रियाओं के माध्यम से किया जाता है।

विधान सभ्यो सभी प्रस्ताव विधेयकों के रूप में सभ्य में पेश किए जाते हैं। विधेयक स अधिप्राप्त है किसी विषय विशेष की रूपरेखा जिसके सम्बन्ध में सरकार कानून बनाना चाहती है। विधेयक को सभ्य के किसी भी सदन में किसी मंत्री द्वारा

अथवा किसी गैर सरकारी सदस्य द्वारा पुर.स्थापित (Introduced) किया जा सकता है। विधेयको को दो श्रेणियों में वर्गीकृत (Classified) किया जा सकता है —

(1) सरकारी विधेयक (Government Bill)

(2) गैर सरकारी सदस्यों के विधेयक (Private members bill)

वस्तुतः स्थिति यह है कि अधिकांश विधेयक सरकार द्वारा ही पुर.स्थापित किए जाते हैं। किन्तु गैर सरकारी सदस्यों द्वारा पेश किए विधेयक यद्यपि विधि का बहुत कम रूप लेते हैं किन्तु इनमें सरकार को एक दिशा-निर्देश मिलता है कि विद्यमान विधि में कहा-कहा संशोधन जरूरतार है अथवा वे कौन से विशेष विषय हैं जिनके सम्बन्ध में विधान बनाना अपेक्षित है।

विधेयको को विषय-वस्तु के आधार पर निम्नलिखित श्रेणियों में रखा जा सकता है —

(एक) मूल विधेयक (Original Bill) ऐसे विधेयक जिनमें नये प्रस्ताव, विचार या नीतियों संबंधी उपबन्ध होते हैं।

(दो) संशोधी विधेयक (Amendment-Bill) जिनका उद्देश्य विद्यमान अधिनियमों में रूप भेद करना या संशोधन करना या उनका पुनरीक्षण करना होता है।

(तीन) समेकन विधेयक (Consolidation Bill) (ऐसे विधेयक जिनका उद्देश्य किसी विषय विशेष पर वर्तमान कानूनों को समेकित करना होता है)।

(चार) व्यवगत होने वाले कानूनों को जारी रखने वाले विधेयक (ऐसे विधेयक जिनका आशय उन अधिनियमों (Acts) को जारी रखना होता है, जिनकी अवधि समाप्त हो रही है)

(पांच) अध्यादेशों के स्थान पर आने वाले विधेयक (ऐसे विधेयक जो राष्ट्रपति द्वारा जारी अध्यादेशों का स्थान लेते हैं) और

(छ.) संविधान (संशोधन) विधेयक : (Constitution Amendment Bill) स्थूल रूप से विधेयको का वर्गीकरण इस प्रकार किया जा सकता है,—

(क) साधारण विधेयक : (Ordinary Bill)

(ख) वित्तीय मामलों सम्बन्धी उपबन्धों पर आधारित धन विधेयक (Money Bill) और

(ग) संविधान संशोधन विधेयक।

साधारण विधेयक:—

ऊपर दिए स्थूल वर्गीकरण में स्पष्ट हो जाता है कि धन विधेयक और संविधान संशोधन विधेयक में इनर अन्य सभी विषयों के बारे में विधान सम्बन्धी प्रस्ताव साधारण विधेयक होते हैं।

साधारण विधेयकों के बारे में विधायी प्रक्रिया -

(एक) विधेयक के संशोधन तैयार करना — (Drafting of Bills)

जैसे ही किसी विधेय विषय में संबंधित विधान बनाने का प्रस्ताव पैदा होता है, संबंधित मंत्रालय द्वारा उसमें सम्बद्ध राजनीतिक प्रशासनिक, वित्तीय एवं अन्य परिणामों की जांच की जाती है। यदि विचारणीय विषय किसी अन्य मंत्रालय प्रथम राज्य सरकार के क्षेत्राधिकार में भी आता हो तो उनका भी परामर्श लिया जाता है। जहाँ तक उस प्रस्ताव के वैधिक एवं संवैधानिक पहलुओं का सम्बन्ध है, भारत सरकार के विधि मंत्रालय और महान्यायवादी में इस बारे में परामर्श किया जाता है। यदि विधान का विषय विभिन्न हितों को प्रभावित करने वाला हो तो आवश्यक सम्बन्ध जाने पर व्यापारियों, श्रमिकों, कृषकों और उद्योग-पनियों में भी इस सम्बन्ध में सलाह ली जाती है। इस प्रकार विस्तारपूर्वक जांच कर लेने के पश्चात् सम्बद्ध मंत्रालय विधान सम्बन्धी प्रस्ताव अनुमोदन के लिए मंत्रिमण्डल को प्रस्तुत करता है। मंत्रिमण्डल के अनुमोदन के पश्चात् सरकारी प्राप्ति (इंग्रजमेंने) द्वारा प्रस्ताव का विषयक का रूप दिया जाता है। जिसकी प्रशासनिक मंत्रालय में बारीकी से जांच की जाती है और उसे अंतिम रूप दिया जाता है।

उपरोक्त प्रक्रिया में से गुजरने के पश्चात् विधेयक सदन में पुर स्थापित किए जाने के लिए तैयार हो जाता है। विधेयक संबंधित मंत्री द्वारा दोनों सदनो में से किसी एक सदन में पुर स्थापित किया जा सकता है। मंत्री को विधेयक के पुर स्थापन के लिए सदन की अनुमति मांगने के प्रस्ताव की लिखित सूचना सात दिन पहले देनी होती है।¹ ऐसी सूचना के साथ विधेयक की विधिवत रूप में शुद्ध की गई प्रतियां उस सदन के महासचिव को भेजी जाती हैं। जिनमें विधेयक पेश किया जाता हो। मौखिकता द्वारा विधेयक की जांच की जाती है और उसके सभी दृष्टि से पूर्ण पाए जाने पर, ऐसी गति की कार्यसूची में सम्मिलित कर लिया जाता है जो अध्यक्ष या सभापति द्वारा घोषित, इस प्रयोजन के लिए निर्दिष्ट की गई हो। परन्तु किसी विधेयक का पुर स्थापित करने के सम्बन्ध में कार्य-सूची में तब तक प्रविष्टि नहीं की जाती जब तक कि पुर स्थापन की प्रस्तावित तिथि से कम से कम दो दिन पहले विधेयक की प्रतिक्रिया सदस्यों का उपलब्ध नहीं करा दी जाती।²

(दो) वाचन (Reading) विभिन्न प्रक्रम —

विधान सम्बन्धी सभी प्रस्ताव विधेयकों के रूप में सदन में पेश किए जाते हैं और अधिनियम बनने से पूर्व उन्हें विभिन्न प्रक्रमों से गुजरना पड़ता है। प्रत्येक विधेयक के तीन वाचन होते हैं —

(क) प्रथम वाचन (First-Reading) :

सर्वप्रथम विधेयक को पेश करने के लिए सदन की अनुमति प्राप्त करने का प्रस्ताव पेश किया जाता है। विधेयक के पुर स्थापन के लिए नियत तिथि को प्रश्नकाल के पश्चात् अध्यक्ष प्रभारी मंत्री को बुलाता है और वह विधेयक को पुर स्थापित करने की अनुमति का प्रस्ताव करता है। वह खड़ा होकर कहता है "महोदय, मैं प्रस्ताव करता हूँ कि..... (विधेयक का पूरा नाम) विधेयक का पुर स्थापित करने की अनुमति दी जाये" यदि मंत्री सभा में उपस्थित न हो तो उप-मंत्री या कोई और मंत्री उसकी ओर से यह प्रस्ताव पेश कर सकता है। अध्यक्ष इस प्रस्ताव को सभा के मतदान के लिए रखता है और सभा उसे मौखिक मत द्वारा अनुमति प्रदान करती है। तब मंत्री द्वारा विधेयक पुर स्थापित किए जाने से विधेयक के प्रथम वाचन की औपचारिकता सम्पन्न होती है।

इस प्रवस्था में विधेयक पर चर्चा नहीं होती। प्रायः विधेयक को पुर स्थापित करने का विरोध नहीं किया जाता। यदि किसी विधेयक को पुर स्थापित करने की अनुमति के प्रस्ताव का विरोध किया जाये तो पीठासीन अधिकारी, यदि वे उचित समझें, प्रस्ताव का विरोध करने वाले सदस्य और प्रस्ताव को पेश करने वाले सदस्य का संक्षिप्त व्याख्यात्मक कथन सुनने के बाद बिना किसी वाद-विवाद के प्रश्न को सभा के समक्ष रख सकता है। परन्तु जब प्रस्ताव का इस आधार पर विरोध किया जाये कि इस विधेयक का माध्यम से ऐसा विधान बनाया जा रहा है जो सभा की विधायनी क्षमता से परे है तो पीठासीन अधिकारी पूर्ण चर्चा की अनुमति दे सकता है जिसमें विशेष आवश्यकता पड़ने पर महाध्यायवादी (Attorney General) भी भाग ले सकता है।¹ उसके पश्चात् सदन में प्रश्न पर मतदान होता है। कोई मंत्री एक दिन में चाहे कितने भी विधेयक पुर स्थापित कर सकता है, इस सम्बन्ध में कोई सीमा निर्धारित नहीं है।

विधेयक को सदन में पुर स्थापित करने के पश्चात् उसे भारत के राजपत्र में प्रकाशित किया जाता है।² अध्यक्ष/सभापति की अनुमति से विधेयक को पुर स्थापित करने से पूर्व भी भारत के राजपत्र (Gazette of India) में प्रकाशित किया जा सकता है। ऐसी अवस्था में विधेयक को पुर स्थापित करने की अनुमति लेना आवश्यक नहीं होता है।³ उसे पुर स्थापित करने की अनुमति मागने की बजाए पुर स्थापित कर दिया जाता है।

(ख) द्वितीय वाचन (Second Reading)

दूसरे वाचन में दो प्रश्न (Stages) होते हैं। दो प्रश्नों में विधेयक पर विचार किया जाना ही यह मिथ्य करता है कि दूसरा वाचन बहुत ही महत्वपूर्ण प्रवस्था है। इन प्रश्नों में विधेयक की बारीकी में सम्पूर्ण जाँच होती है।

प्रथम प्रक्रम (First-Stage)

पहले प्रथम में विधेयक पर सामान्य चर्चा होती है जब विधेयक के सिद्धान्तों पर चर्चा की जाती है। किन्तु विधेयक के व्योम पर उतनी ही चर्चा होती है जितनी की उसके सिद्धान्तों की व्याख्या के लिए आवश्यक हो।⁷ इस प्रक्रम में सभा विधेयक को सभा की प्रवर समिति या दोनों सभाओं की संयुक्त समिति को सौंप सकती है अथवा उस पर राम जानने के लिए उसे परिचालित कर सकती है या उस पर सीधे ही विचार कर सकती है।⁸

समिति को सौंपना

प्रवर समिति में उसी सभा के सदस्यों के नाम सम्मिलित किए जाते हैं जिसमें कि विधेयक पुर स्थापित किया गया हो। सामान्यतः सभा के सभी तथा समूहों का अनुपाततः प्रतिनिधित्व रहता है। संयुक्त समिति में दोनों सभाओं के सदस्य शामिल होते हैं। इसमें लोक सभा और राज्य सभा के सदस्यों का अनुपात सामान्यतः 2 : 1 होता है। संयुक्त समिति या सभापति समिति के सदस्यों में से उस सदन के पीठासीन अधिकारों द्वारा नियुक्त किया जाता है जिसमें कि विधेयक पुर स्थापित किया गया हो।⁹ किसी प्रवर या संयुक्त (Joint-Committee) का अस्तित्व समिति द्वारा प्रतिवेदन प्रस्तुत किये जाने के साथ ही समाप्त हो जाता है।

समितियाँ सभा के समान विधेयक पर रट्ट बार (Clause-by-Clause) विचार करती हैं। समिति के सदस्य विभिन्न खंडों (Clauses) पर तशेधन प्रस्तुत कर सकते हैं।¹⁰ समिति विशेषज्ञों और उन विशेष हितों के प्रतिनिधियों के विचार भी सुन सकती है जिन पर विद्यमान विधान का प्रभाव पड़ता है।¹¹ समितियों में विधेयक पर विचार करने की प्रक्रिया वही है जिसका सभा में विधेयक पर विचार करने के दौरान अनुसरण किया जाता है।¹² समिति द्वारा विधेयक पर इस प्रकार विचार किए जाने तथा सभी भागों की स्वीकृत कर लिए जाने के पश्चात् लोक सभा सचिवालय द्वारा तैयार किया गया समिति का प्राकृत्य प्रतिवेदन सभा द्वारा अनुमोदित किए जाने पर सभा को प्रस्तुत किया जाता है।¹³ तत्पश्चात् समिति द्वारा प्रतिवेदित रूप में विधेयक पर सभा में विचार प्रारम्भ होता है।

राम जानने के लिए परिचालन (Circulation), किसी विधेयक को परिचालित करने का प्रस्ताव (Motion) सभा द्वारा स्वीकार किये जाने के पश्चात् सम्बन्धित सभा का सचिवालय विधेयक राज्यों और सभ राज्य दोनों की सरकारों को भेजता है और उनसे अपने-अपने राजपत्रों में उसे प्रकाशित करने को कहता है और विधेयक के उपबन्धों के सम्बन्ध में राज्यों के विधान मण्डलों (Legislature) के सदस्यों और जिन सार्वजनिक संस्थानों के चुने हुए अधिकारियों या अन्य व्यक्तियों का परामर्श लेता राज्य सरकारें आवश्यक समर्थन, उनकी रायों की दो-दो प्रतियाँ यथाशीघ्र भेजने के लिए कहा जाता है। कुछ मामलों में राज्य सरकारों से

उच्च न्यायालयों के साथ परामर्श करने को भी कहा जा सकता है। जब राय जानने के लिये विधेयक के परिचालन की कोई तिथि प्रस्ताव में निर्दिष्ट न की गई हो तो राज्य सरकारों में कथित प्रस्ताव के स्वीकृत होने के तीन महीने के अन्दर रायों को भेजने के लिये कहा जाता है।¹⁴ विधेयक पर राय प्राप्त हो जाने पर उन्हें यथाशीघ्र सभा-पटल पर रख दिया जाता है और तत्पश्चात् विधेयक को प्रवर/संयुक्त समिति (Select/Joint Committee) को सौंपने का प्रस्ताव पेश किया जाता है।¹⁵ आधारभूततया इसकी अनुमति नहीं है कि इस अवस्था में विधेयक पर विचार करने का प्रस्ताव पेश किया जाए। विधेयक फिर समिति अवस्था में गुजरता है और फिर विधेयक को प्रतिवेदिन रूप में सदन में पेश किया जाता है।

विधेयक पर यथास्थिति, संयुक्त समिति या प्रवर समिति (Select-Committee) का अन्तिम प्रतिवेदन सदन में पेश कर दिए जाने के बाद सम्बन्धित मंत्री प्रस्ताव कर सकता है कि (क) प्रतिवेदिन रूप (As reported) में विधेयक पर विचार किया जाए, या (ख) प्रतिवेदिन रूप में विधेयक का फिर से या तो उसी प्रवर/संयुक्त समिति या किसी नई प्रवर/संयुक्त समिति के पास भेजा जाए, या कि (ग) संयुक्त समिति/प्रवर समिति द्वारा प्रतिवेदिन रूप में विधेयक यथास्थिति उस पर राय या अग्रेतर राय जानने के प्रयोजन के लिए परिचालित या पुनः परिचालित किया जाये।¹⁶

यदि सम्बन्धित मंत्री यह प्रस्ताव करता है कि यथास्थिति, संयुक्त समिति या प्रवर समिति द्वारा प्रतिवेदिन रूप में विधेयक पर विचार किया जाये तो उस पर वाद-विवाद (Debate) की अनुमति दी जाती है। ऐसे में वाद-विवाद समिति द्वारा प्रतिवेदिन रूप में विधेयक तक ही सीमित रहता है और विधेयक के सिद्धान्त पर फिर से चर्चा नहीं की जा सकती न्यायिक जब किसी विधेयक को किसी प्रवर/संयुक्त समिति को सौंपने का प्रस्ताव सभा द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है तो सभा उस विधेयक के सिद्धान्तों से बंध जाती है।

द्वितीय प्रक्रम (Second Stage) - जब यह प्रस्ताव पारित कर दिया जाता है कि विधेयक, या प्रवर/संयुक्त समिति द्वारा प्रतिवेदिन रूप में विधेयक, पर विचार किया जाये, तब विधेयक पर खण्डवार विचार प्रारम्भ किया जाता है। प्रत्येक प्रत्येक खण्ड को अलग-अलग लेता है और उनका सम्बन्ध में मसौदा रसने की अनुमति देता है। तत्पश्चात् ग्राह्यता की बातों के अध्ययन उसमें मसौदा पेश किए जा सकते हैं।¹⁷ विधेयक पर खण्डवार विचार की प्रक्रिया बड़ी ही श्रमसाध्य प्रक्रिया है क्योंकि प्रत्येक खण्ड पर आधारभूततया अलग से चर्चा की जाती है। निवाए ऐसे मसौदों के जो प्रस्तावक द्वारा वापस ले लिए गए हैं प्रत्येक मसौदा पर अलग से चर्चा होती है और उसे सदन द्वारा अलग से स्वीकृत या अस्वीकृत किया जाता है। जो मसौदा स्वीकृत हो जाते हैं वे विधेयक का अंग बन जाते हैं।

तृतीय वाचन (Third Reading) तीसरा वाचन से प्रमाणित होकर प्रस्ताव पर चर्चा के विधेयक (या संशोधित विधेयक) का प्राग किया जाए। जब किसी विधेयक के सभी खण्डों और अनुसूचियों, यदि कोई हो, पर सदन में विचार हो जाता है और वह स्वीकार कर लिया जाता है तो विधेयक का प्रभारी मंत्री यह प्रस्ताव कर सकता है कि विधेयक को प्राग किया जाये।¹⁸ इस अवस्था में चर्चा विधेयक के समर्थन में या उस स्वीकार करने के विषय में नहीं दी जा सकती तक ही सीमित रहती है। सदस्यों के तर्क सामान्य होने चाहिए और उन्हें विधेयक के ध्येय में नहीं जाना चाहिए। ध्येयों की चर्चा के केवल उन्हीं सीमा तक कर सकते हैं जिस सीमा तक एंभी चर्चा उनके नुक के लिए आवश्यक है।¹⁹ इस अवस्था में केवल शारिरीक, शौचार्थिक और आनुवंशिक संशोधन (Auxiliary amendment) ही प्राग किये जा सकते हैं।²⁰ चूंकि विधेयक के सामान्य सिद्धान्तों पर सहमति हो चुकी होती है और उसकी विस्तारपूर्वक जाँच भी हो चुकी होती है। अतः तृतीय वाचन के दौरान संस्थावाद-विवाद सामने हो नहीं आता है।

कोई साधारण विधेयक प्राग करने के लिए उपस्थित और मतदान करने वाले सदस्यों का साधारण बहुमत प्राप्त होना है। इसलिए संसदीय शासन प्रणाली में जहाँ बहुमत वाला दल सरकार बनाता है, कोई भी सरकारी विधेयक संसदीय सभाओं में प्राग हो जाता है।

(तीन) दूसरे सदन में विधेयक जब कोई विधेयक, जिस सदन में उसे पुर स्थापित किया गया हो, उस सदन द्वारा पारित कर दिया जाता है तो उसे दूसरे सदन को उसकी सहमति के लिए इस संसद के सदन के साथ भेजा जाता है।²¹ दूसरे सदन में विधेयक फिर इन तीनों अवस्थाओं में से गुजरता है। इस दल में से कोई कार्यवाही कर सकता है।²²

(क) वह विधेयक का पूर्णतः धर्वाकार कर सकता है। परिणामस्वरूप दोनों के बीच मतिरोध (dead lock) उत्पन्न हो सकता है।

(ख) वह विधेयक को उसी रूप में या संशोधनों के साथ पारित कर सकता है। यदि वह पहले सदन द्वारा भेजे गये रूप में उसे पारित कर देता है तो उस विधेयक की राष्ट्रपति की अनुमति के लिए उसके पास भेजा जाता है। यदि दूसरा सदन विधेयक को संशोधनों के साथ पारित करता है तो विधेयक पहले सदन के पास वापस भेज दिया जाता है। बड़ा उक्त संशोधित विधेयक को संसद पर रखा जाता है। दो दिन की मूचना देने के बाद प्रभारी मंत्री यह प्रस्ताव कर सकता है कि संशोधनों पर विचार किया जाए। यदि पहला सदन दूसरे सदन द्वारा प्रस्तावित संशोधन या संशोधनों से सहमत हो जाता है तो वह विधेयक, संशोधित रूप में दोनों सदनों द्वारा पास किया गया माना जाता है। परन्तु यदि पहला सदन दूसरे सदन द्वारा प्रस्तावित संशोधन से सहमत नहीं होता तो वह विधेयक एक बार

फिर दूसरे सदन की सहमति के लिए उसके पास भेजा जाता है। यदि दूसरा सदन अपने गणोद्यमों पर बराबर जोर देता रहता है तो यह समझा जाता है कि गणोद्यम या गणोद्यमों के बारे में दोनों सदनों में अन्तिम रूप से सहमति हो गई है।

(ग) यह भी हो सकता है कि वह सदन विधेयक पर कोई कार्यवाही न करे अर्थात् उसे सभा पटल पर पड़ा रहने दे। ऐसी स्थिति में यदि विधेयक प्राप्त होने के बाद छह महीने की अवधि बीत जाती है और वह सदन उस विधेयक को पास नहीं करता तो यह मान लिया जाता है कि गतिराध उत्पन्न हो गया है।

(चार) दोनों सदनों की संयुक्त बैठक (Joint sitting)—किसी विधेयक पर दोनों सदनों के बीच असहमति होने से गतिरोध उत्पन्न हो जाता है, जो कि एक असाधारण स्थिति है। इसका समाधान दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में होता है। संविधान के उपबन्धों के अधीन, उस दिशा के सिवाय जिसमें लोक सभा का विघटन होने के कारण विधेयक व्यपगत हो गया हो, राष्ट्रपति विधेयक पर, विचार-विमर्श करने और मत देने के प्रयोजन के लिए दोनों सदनों का "संयुक्त बैठक" के लिए आमन्त्रित कर सकता है। ऐसी संयुक्त बैठक की अध्यक्षता लोक सभा अध्यक्ष द्वारा की जाती है और महासचिव, लोक सभा संयुक्त बैठक के सचिव के रूप में कार्य करता है²¹। संयुक्त बैठक पर लोक सभा के प्रक्रिया नियम लागू होते हैं²²। संयुक्त बैठक में उन गणोद्यमों के सिवाय किसी और गणोद्यम का प्रस्ताव नहीं किया जा सकता जो विधेयक को पास करने में देर होने के कारण आवश्यक हो गये हों। ऐसी बैठकों में निर्णय दोनों सदनों के उपस्थित और मतदान करने वाले समस्त सदस्य गणों के बहुमत द्वारा किए जाते हैं। स्पष्ट है कि लोक सभा की सदस्य गणों में अधिक होने के कारण उसका निश्चय ही प्रभुत्व रहता है। जब तक संयुक्त बैठक में केवल दो विधेयक, अर्थात् दहेज निषेध विधेयक (Dowry prohibition Act, 1971) और बैंककारी सेवा आयोग (निरसन) विधेयक, 1974 (Banking Service Commission (Repeal) Act, 1974) पारित किए गये हैं।

(पाँच) विधेयकों पर राष्ट्रपति की अनुमति—जब कोई विधेयक राष्ट्र के दोनों सदनों द्वारा अलग-अलग या संयुक्त बैठक में पारित कर दिया जाता है तो वह राष्ट्रपति की अनुमति के लिए उसके समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। राष्ट्रपति विधेयक पर या तो अनुमति दे सकता है या अपनी अनुमति रोक सकता है। यदि राष्ट्रपति अनुमति रोक लेता है तो विधेयक समाप्त हो जाता है और यदि वह अनुमति प्रदान कर देता है तो अनुमति प्रदान करने की तिथि से विधेयक अधिनियम बन जाता है। इसके अतिरिक्त वह विधेयक को इस मंदेश के साथ वापस भेज सकता है कि उस पर दोनों सदनों द्वारा फिर विचार किया जाय। जब विधेयक राष्ट्रपति द्वारा इस

प्रकार लौटा दिया जाता है तब मदन विधेयक पर मदनानुसार पुनर्विचार करते हैं और यदि विधेयक सदनों द्वारा ससोधन सहित या उसके बिना फिर से पारित कर दिया जाता है और राष्ट्रपति के ममता अनुमति के लिए फिर से प्रस्तुत किया जाता है तो राष्ट्रपति उस पर अनुमति नहीं रोक सकता।²⁵

धन विधेयक (Money Bill)

संविधान के अनुच्छेद 110 (1) के अन्तर्गत कोई भी विधेयक धन विधेयक समझा जाता है यदि उसमें निम्नलिखित विषयों में से सब अथवा किसी एक में सम्बन्ध रखने वाले उपबन्ध हों, अर्थात्—

- (क) किसी कर का निर्धारण (Imposition), उत्सादन (Abolition), परिहार (Remission), बदलना या विनियमन (Alteration or Regulation)
- (ख) भारत सरकार द्वारा धन उधार लेने का, अथवा कोई प्रत्याभूति देने का विनियमन अथवा भारत सरकार द्वारा लिए गए अथवा लिये जाने वाले किन्हीं वित्तीय दायित्व से सम्बन्ध विधि का समीक्षण।
- (ग) भारत की संचित निधि (Consolidated Fund or Contingency Fund) अथवा प्राकल्पिकता-निधि की अतिरिक्त, ऐसी किसी निधि में धन डालना अथवा उसमें से धन निकालना,
- (घ) भारत की संचित निधि में से धन का विनियोग,
- (ङ) किसी व्यय को भारत की संचित निधि पर प्रभावित अथवा प्रेषित करना या ऐसे किसी व्यय की राशि को बढ़ाना;
- (च) भारत की संचित निधि (Consolidated Fund of India) के या भारत के लोक-सेवा के मध्य धन प्राप्त करना अथवा सब राज्य के लेखाधीन का लेखा परीक्षण; अथवा
- (छ) अनुच्छेद 110 (1) के उपखण्ड (क) से (च) में उल्लिखित विषयों में से किसी का अनुपपन्न कोई विषय।

परन्तु कोई विधेयक केवल इसलिए धन विधेयक नहीं समझा जाता कि वह जुर्मानों अथवा धन्य अर्थ-दण्डों (Pecuniary penalties) को लगाने का अथवा लाइसेंस के लिए फीस का या की गई सेवा के लिए फीस की मांग का या उनको देने का उपबन्ध करता है, अथवा इस कारण से कि वह किसी स्थानीय अधिकारी या निकाय द्वारा स्थानीय प्रयोजनों के लिए किसी कर के अतिरिक्त, उत्सादन, परिहार बदलने या विनियमन का उपबन्ध करता है। यदि यह प्रश्न उठता है कि कोई विधेयक धन विधेयक है या नहीं तो उस पर लोक सभा के अध्यक्ष का निर्णय अन्तिम होता है।²⁶

घन विधेयको के संबंध में विज्ञापन प्रक्रिया

कोई घन विधेयक (Money Bill) राज्य सभा में पुर स्थापित नहीं किया जा सकता।²⁷ वह राष्ट्रपति की सिफारिश पर केवल लोक सभा में ही पुर स्थापित किया जा सकता है²⁸। लोक सभा द्वारा इसे पास किए जाने के पश्चात् इसके अध्यक्ष के इस प्रमाण-पत्र के साथ कि विधेयक घन विधेयक है, राज्य सभा की सिफारिशों के लिए उसको भेजा जाना है। राज्य सभा को घन विधेयक की प्राप्ति की तारीख में चौदह दिन की अवधि के अंदर उसे अपनी सिफारिशों के साथ लौटाना होता है। राज्य सभा इसको किसी सिफारिश के साथ अवया बिना सिफारिश के साथ लौटा सकती है। यदि कोई घन विधेयक राज्य सभा द्वारा सिफारिशों के साथ लौटाया जाता है तो उसे लोक सभा पटल पर रखा जाता है। यदि लोक सभा राज्य सभा द्वारा सिफारिश किये गये मशौधनों को स्वीकार कर लेती है तो घन विधेयक राज्य सभा द्वारा सिफारिश किए गए मशौधनों और लोक सभा द्वारा स्वीकृत रूप में, समझ के दोनों सदनों द्वारा पारित समझा जाता है। यदि लोक सभा, राज्य सभा द्वारा सिफारिश किये गये मशौधनों में से किसी को स्वीकार नहीं करती, तो घन विधेयक राज्य सभा द्वारा सिफारिश किये गये किन्हीं मशौधनों के बिना लोक सभा द्वारा पारित रूप में दोनों सभाओं द्वारा पारित समझा जाता है। यदि राज्य सभा चौदह दिन की निर्धारित अवधि के भीतर घन विधेयक नहीं लौटाती तो विधेयक उक्त अवधि की समाप्ति के पश्चात् समझ के दोनों सदनों द्वारा लोक सभा द्वारा पारित रूप में पास किया गया समझा जाता है। न कि राज्य सभा को घन विधेयक के संबंध में कोई शक्ति प्राप्त नहीं है अतः दोनों सदनों के बीच कोई असहमति का प्रश्न ही नहीं उठता। इसलिए किसी घन विधेयक को मदन की दोनों सभाओं की संयुक्त समिति का भेजने का कोई उपबन्ध नहीं है। इससे निम्न होता है कि घन विधेयक के बारे में राज्य सभा की अनुमति प्राप्त करना मात्र एक औपचारिकता के घोर दुरुद्ध नहीं है।

वित्त विधेयक (Finance Bill)

संविधान में घन विधेयक (Money Bill) और वित्त विधेयक (Financial Bill) में भेद किया गया है। सामान्यतया राजस्व या व्यय से संबंधित विधेयक, वित्त विधेयक होता है। इसमें किसी घन विधेयक के लिए संविधान में उल्लिखित किसी मामले का उपबन्ध करने के अनिश्चित अन्य मामलों का भी उपबन्ध किया जाता है। मुविषा के लिए वित्तीय विधेयक निम्नलिखित दो श्रेणियों में बांटा जा सकता है -

श्रेणी क प्रथम श्रेणी में ऐसे विधेयक आते हैं जिनमें अन्य उपबन्धों के साथ-साथ संविधान के अनुच्छेद 10 में गवर्धन उपबन्ध भी होते हैं। अर्थात्, घन गवर्धन अन्य प्रविष्य इन श्रेणी के विधेयकों पर लागू नहीं होते। उदाहरणार्थ,

कोई विधेयक जिसमें करारोपण का मसदा होता है परन्तु वह नैवक करारोपण के मसदा में नहीं होता।

श्रेणी ए इस श्रेणी के अन्तर्गत ऐसे विधेयक आते हैं जिनमें अन्य उपबन्धों के साथ-साथ ऐसे उपबन्ध भी होते हैं जिनके अधिनियमित हो जाने पर भारत की मर्चन विधि में से व्यय अन्तर्निहित होता है।

घन विधेयक और वित्त विधेयक में अन्तर

संघीय स्वरूप के कारण दोनों विधेयकों अर्थात् घन विधेयक और वित्तीय विधेयक में अन्तर है। घन विधेयक में अनुच्छेद 110(1)(क) में (घ) तक उल्लिखित विधियों का ही समावेश होता है। जबकि वित्तीय विधेयक में उक्त अनुच्छेद में से सब अथवा किसी एक से सम्बन्ध रखने वाला ही मामला नहीं होता, अर्थात् इसमें अन्य विधियों में सम्बन्धित उपबन्ध भी होते हैं।

घन विधेयक राष्ट्रपति की सिफारिश पर केवल लोक सभा में पुर स्थापित किया जा सकता है जबकि मन्त्रिपरिषद् के अनुच्छेद 117(1) के अन्तर्गत वित्तीय विधेयक दोनों सभाओं की संयुक्त समिति की सलाह जा सकता है। संयुक्त बैठक का उपबन्ध घन विधेयक के मामले में लागू नहीं होता। इस श्रेणी के विधेयकों की भी घन विधेयकों की तरह राष्ट्रपति की सिफारिश पर केवल लोक सभा में पुर स्थापित किया जा सकता है। इस श्रेणी के विधेयक में दो तरह ऐसे होते हैं जो किमो घन विधेयक में भी पाए जाते हैं अर्थात् (क) वह राज्य सभा में पेश नहीं किया जा सकता और (ख) वह राष्ट्रपति की सिफारिश पर ही पेश किया जा सकता है परन्तु वित्त विधेयक, घन विधेयक न होने के कारण, राज्य सभा की इसे रद्द करने या इसमें संशोधन करने की बिल्कुल पूरी शक्ति है जैसा इस विधेयक के मामले में प्राप्त है। इसके अतिरिक्त किसी कर के चटाने या उसके उत्पादन के लिए उपबन्ध करने वाले किसी संशोधन के प्रस्ताव को छोड़ कर अन्य कोई संशोधन राष्ट्रपति की सिफारिश के बिना दोनों में से किसी भी सदन में प्रस्तुत नहीं किया जा सकता है।

दूसरी श्रेणी के वित्त विधेयक ऐसे विधेयक हैं जिनमें अन्य उपबन्धों के साथ-साथ ऐसे उपबन्ध भी होते हैं जिनके अधिनियमित हो जाने पर भारत की मर्चन विधि (Consolidated Fund) में से व्यय का मामला सम्मिलित होता है। यह एक साधारण विधेयक माना जाता है और इसी कारण ऐसे विधेयक को दोनों सदनों में से किसी एक सदन में पुर स्थापित किया जा सकता है। राज्य सभा को उसे रद्द करने की या उसमें संशोधन करने की पूरी शक्ति प्राप्त होती है। तथापि इस विधेयक पर किसी भी सदन द्वारा विचार किए जाने के लिए राष्ट्रपति की सिफारिश आवश्यक है। किन्तु उसे पुर स्थापित करने के लिए राष्ट्रपति की

मिफारिश आवश्यक नहीं होती। जैसा कि किसी घन विधेयक या प्रथम श्रेणी के वित्त विधेयक के मामले में है।

संविधान (संशोधन) विधेयक [Constitution (Amendment) Bill] :

भारत के संविधान के अनुच्छेद 368 में निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार मसूदा अपनी संविधायी शक्ति (Legislative power) का प्रयोग करते हुए संविधान के किसी उपबन्ध का परिवर्धन, परिवर्तन या निरसन के रूप में संशोधन कर सकती है। संशोधन के प्रयोजन के लिए संविधान में कोई अलग संविधायी मस्या की व्यवस्था नहीं है। संविधान में संशोधन करने वाले विधेयक को मसूदा के किसी भी मदन में पुरःस्थापित किया जा सकता है। इसको किसी मंत्री द्वारा अथवा किसी गैर सरकारी सदस्य द्वारा पेश किया जा सकता है। सामान्यतया सरकार द्वारा लाये जाने वाले संविधान (संशोधन) विधेयक, लोक सभा में पुरःस्थापित किए जाते हैं। गैर-सरकारी सदस्य द्वारा लाये गये संविधान (संशोधन) विधेयक के मामले में विधेयक का सर्वप्रथम गैर-सरकारी विधेयको और सत्त्वो सम्बन्धी समिति (Committee on Private members bill & resolutions) द्वारा परीक्षण किया जाना होता है तथा उसको पुरःस्थापित करने की मिफारिश करनी होती है।³⁰

संविधान में निम्नलिखित तीन प्रकार के संविधान संशोधनों का उपबन्ध है।

- (क) ऐसे संशोधन, जिन्हें मसूदा साधारण बहुमत द्वारा पारित कर सकते हैं।
- (ग) ऐसे संशोधन, जिन्हें मसूदा विहित "विशेष बहुमत" द्वारा पारित कर सकती है।
- (ग) अनुच्छेद 368 (2) के परन्तुक (Proviso) में वर्णित मामलों में सम्बन्धित संशोधन, जिनका ऐसे "विशेष बहुमत" के प्रतिरिक्त कम से कम आधे राज्य विधानमण्डलों द्वारा अनुमतिपूर्ण होना आवश्यक है।

साधारण बहुमत द्वारा संशोधन

निम्नलिखित में से किसी विषय से सम्बन्धित विधेयक को साधारण विधेयक माना जाता है, अर्थात् उसे सभा में उपस्थित तथा मतदान करने वाले सदस्यों के साधारण बहुमत द्वारा पारित किया जाता है :

- (क) नये राज्यों का मध्य में प्रवेश अथवा स्थापना, नये राज्यों का गठन तथा वर्तमान राज्यों के क्षेत्रों या सीमाओं में अथवा उनके नामों में परिवर्तन (अनुच्छेद 2, 3, 4)
- (ग) राज्यों की विधान परिषदों का गठन अथवा उत्पादन (Creation and Abolition) (अनुच्छेद 169)

- (ग) अनुसूचित क्षेत्रों और अनुसूचित जनजातियों का प्रशासन और नियंत्रण (पंचम अनुसूची का पैरा 7), और
- (घ) धर्म, संप्रदाय, त्रिपुरा और मिजोरम राज्यों में जनजाति क्षेत्रों का प्रशासन (छठी अनुसूची का पैरा 21)

जहाँ तक इन क्षेत्रों के समीक्षणों का सम्बन्ध है, सामान्य विधान निर्माण प्रक्रिया ही लागू होती है, तथापि नये राज्यों के निर्माण और विद्यमान राज्यों के क्षेत्रों, सीमाओं या नामों में परिवर्तन करने की व्यवस्था करने वाले विधेयकों के सम्बन्ध में कुछ गर्ने हैं, पर्याप्त रूप प्रचार का कोई भी विशेषक समुदाय के किसी भी गठन में बिना राष्ट्रपति की मर्यादा के पुर स्थापित नहीं किया जा सकता और जब विशेषक में कोई ऐसा प्रस्ताव हो जिसका प्रभाव किसी राज्य के क्षेत्र, सीमाओं या नाम पर पड़ता हो, तो राष्ट्रपति द्वारा उस राज्य के विधानमण्डल के पास उसको भेजना आवश्यक है जिससे कि वह निश्चित समय के भीतर अपनी राय दे सके। राय जानने के लिए प्रत्येक को राष्ट्रपति बड़ा भी सकता है। तत्पश्चात् ही ऐसा विधेयक पुर स्थापित किया जा सकता है। परन्तु राष्ट्रपति इस प्रकार प्राप्त हुए विचारों को मानने के लिए बाध्य नहीं होता।¹¹

राज्यों में विधान परिषदों (Legislative Councils) को समाप्त करने या उनके निर्माण के सम्बन्ध में कानून बनाकर उपबंध करने की समुदाय की शक्ति का प्रयोग अभी किया जा सकता है जब उस राज्य विशेष की विधान सभा इस सम्बन्ध में सभा में उपस्थित और मतदान करने वाले कम से कम दो तिहाई सदस्यों के बहुमत में इस सम्बन्ध में एक संकल्प (Resolution) पास कर दे।¹² समुदाय ऐसे संकल्प का स्वीकार कर सकती है या अस्वीकार कर सकती है या यदि चाहे तो उस पर कोई कार्यवाही न करे। विशेष बहुमत द्वारा संशोधन

संविधान के किसी धर्म प्राण में संशोधन करने वाला विधेयक समुदाय के दोनों सदनों में से किसी भी सदन द्वारा एक विशेष बहुमत पर्याप्त उस सभा की समस्त सदस्य संख्या के बहुमत में तथा सभा के उपस्थित और मतदान (Present & Voting) करने वाले सदस्यों के कम से कम दो तिहाई बहुमत में पारित करना पड़ता है। यद्यपि ये इस उपबन्ध में जिस विशेष बहुमत का विधान किया गया है, उसकी आवश्यकता विशेषक के तीसरे वाचन के समय मतदान में ही हो सकती है, परन्तु सावधानी के लिए, विशेषक के सभी प्रभावी प्रश्नों के सम्बन्ध में विशेष बहुमत की आवश्यकता का उपबन्ध नियमों में किया गया है।¹³

संविधान में विशेष बहुमत द्वारा संशोधन और राज्यों द्वारा अनुसमर्थन संविधान के निम्नलिखित उपबन्धों में संशोधन करने वाला विधेयक विशेष बहुमत द्वारा पास किया जाता है। इसकी समुदाय के दोनों सदनों द्वारा विशेष

बहुमत में पास किया जाना होता है और राष्ट्रपति की अनुमति हेतु उसे प्रस्तुत किये जाने के पहले उस मशौघन का राज्यो में से कम से कम आधे राज्यो के विधानमंडलों द्वारा संकल्प (Resolutions) पारित करके उसका अनुसमर्थन करना होता है ।³¹

- (क) राष्ट्रपति का निर्वाचन (अनुच्छेद 54 और 55);
- (ख) गण और राज्यों की कार्यपालिका शक्ति (executive power) का विस्तार (अनुच्छेद 73 और 162),
- (ग) उच्चतम न्यायालय और उच्च न्यायालय (संविधान का अनुच्छेद 241, भाग 5 का अध्याय 4 और भाग 6 का अध्याय 5)
- (घ) गण तथा राज्यों के बीच विधायी शक्तियों का वितरण (संविधान के भाग 11 का अध्याय 1 और मानवी अनुसूची)
- (ङ) संसद् में राज्यों का प्रतिनिधित्व; या
- (च) संविधान में विहित मशौघन की प्रक्रिया (अनुच्छेद 368)

संविधान में किसी ठोसी समय-सीमा की अपेक्षा नहीं की गई है जिसके भीतर राज्यों को उनको निश्चित किये गये मशौघनों में अनुसमर्थन या निरनुमोदन की सूचना भेजनी अनिवार्य है ।

गैर सरकारी सदस्यों के विधेयक (Private Members Bill)

संसद् में गैर सरकारी सदस्यों की भूमिका भी उतनी महत्वपूर्ण होती है जितनी की सरकारी सदस्यों की । जहाँ वे एक ओर सरकार के लोकतांत्रिक तथा देश के हितों में किए गए कार्यों की समीक्षा करते हैं वहीं वे सरकार के उन प्रयासों का विरोध करते हैं जिनको वे देश के लिए अहितकर समझते हैं । ऐसा वे संसद् के नियमों एवं प्रक्रियाओं में उनके लिए उपलब्ध विभिन्न साधनों का प्रयोग करके करते हैं । इन विभिन्न साधनों का प्रयोग करते हुए गैर सरकारी सदस्य लोक महत्त्व के विभिन्न मामलों पर अपने विचार व्यक्त करते हैं और सरकार को जनहित के कार्यक्रम एवं नीतियाँ तैयार करने की आवश्यकता के बारे में जनता की अभि-लाषाओं और समय की मांग में अवगत कराते हैं । गैर सरकारी सदस्यों द्वारा विधान की शुरुआत भी इसी दिशा में एक कदम होना है और संसद् के नियमों एवं प्रक्रियाओं में इस बारे में विशेष उपबन्ध किया गया है ।

यद्यपि गैर सरकारी सदस्यों द्वारा लाए जाने वाले विधेयक प्रायः अन्त में पारित नहीं हो पाते हैं किन्तु इन पर हुई चर्चा में लोक महत्त्व की समस्याओं पर प्रकाश पड़ता है तथा उसके सम्बन्ध में हुए विस्तृत वाद-विवाद में उस विषय के सम्बन्ध में विभिन्न विचारधाराओं में सरकार अवगत हो जाती है । गैर सरकारी सदस्य द्वारा लाए गए विधेयक की विषय-वस्तु के सम्बन्ध में सरकार को अपने

विचार मदन व समझ रखने पड़ने है और उसका ध्यान मन्त्रतः हुए व्यक्तियों की तया की तय माद देने पड़ने है । कभी-कभी यह भी होता है कि विधायक की विषय-वस्तु के महत्व की देखते हुए सरकार स्वयं तत्सम्बन्धी व्यापक विधेयक समझ में पेश करती है ।

प्रत्येक समझ सदस्य का, जो मन्त्रों नहीं और सरकार की सदस्य कहा जाता है । ताक समा में, प्रत्येक शुक्रवार को बैठक व अन्ततः दार्ष्टि घटे और-सरकारी सदस्यों के कार्य को नियंत्रण, अर्थात् और-सरकारी सदस्यों के विधेयक तथा सार्वजनिक (Private members bills & resolutions) के लिए नियम तय जात है । इनमें सम्बन्धित कार्य एक दूसरे व बाह्य आने वाले शुक्रवार का प्रयाजन नियंत्रण जाता है, जो विधेयकों में प्रारम्भ किया जाता है, अर्थात् मन्त्र प्रारम्भ होने के पश्चात् पहले शुक्रवार का विधेयक (Bill) लिये जाते हैं और दूसरे शुक्रवार का सार्वजनिक (Resolution) और यही क्रम चलता रहता है ।

जहाँ तक और-सरकारी सदस्यों द्वारा पेश किए गए विधेयकों का सम्बन्ध है, उनके बारे में सामान्य प्रक्रिया यही है जो सरकारी विधेयकों के बारे में है । और-सरकारी सदस्य द्वारा पुर स्थापन किए जाने वाले विधेयकों का भी उन सभी अवसरों (Sittings) में मन्त्र चलता पड़ता है जिसमें कि सरकारी विधेयक गुजरते हैं । परन्तु विधेयक पेश करने की सूचना की अवधि, किसी सदस्य द्वारा एक अधिवेशन (Session) में पेश किए जा सकने वाले विधेयकों की संख्या पर प्रतिबन्ध, सविधान में प्रमाण करने वाले विधेयक, चर्चा के लिए मांगें पूर्व-वर्तिता इत्यादि के सम्बन्ध में और-सरकारी सदस्यों के विधेयकों में सम्बन्धित कुछ विशिष्ट प्रक्रियाएँ तय हैं ।

यदि कोई सदस्य कोई विधेयक पुर स्थापन करना चाहता हो उसे उसकी पूर्व सूचना देनी होती है । किसी विधेयक का पुर स्थापन करने के लिए सूचना की अवधि एक महीना है, किन्तु अध्यक्ष की अनुमति से उसे इसमें कम अवधि के भीतर भी पुर स्थापन किया जा सकता है । सूचना के साथ विधेयक की एक प्रति तथा उद्देश्यों और कारणों का एक व्याख्यात्मक कथन (explanatory notes) भी देना होता है । जहाँ विधेयक के अधिनियमित हो जाने पर भारत की राजनियमि में से धन खर्च होने की सम्भावना हो, वहाँ सदस्य को विधेयक के साथ धन की अनुमानित राशि को दर्शाने वाला एक वित्तीय स्मरण (Financial Memorandum) भी लगाना होता है । यदि विधेयक में प्रत्यायोजित विधान (Delegated legislation) के बारे में कोई प्रस्ताव है तो प्रत्यायोजित विधान सम्बन्धी ज्ञापन भी विधेयक के साथ लगाना होता है ।²⁵

और-सरकारी सदस्यों के लिए नियम किसी दिन को पुर स्थापित किए जाने के लिए प्रस्तावित सभी विधेयकों के पुर स्थापन के प्रस्ताव उसी दिन की कार्य-सूची

में शामिल किए जाते हैं।³⁶

संविधान में संशोधन का प्रस्ताव करने वाले विधेयकों पर गैर-सरकारी सदस्यों के विधेयकों सम्बन्धी सामान्य नियम तो लागू होते ही हैं, इसके अतिरिक्त गैर सरकारी सदस्यों के विधेयकों और प्रस्तावों सम्बन्धी समिति³⁷ द्वारा भी उनकी जांच की जाती है और उस समिति द्वारा सिफारिश किए गए विधेयक ही पुर स्थापन के लिए कार्य-मूर्ची (Last of Business) में आते हैं।

परिपाटी के अनुसार गैर-सरकारी सदस्य के किसी विधेयक के पुर स्थापन के प्रस्ताव का विरोध नहीं किया जाता। यदि किसी विधेयक को पुर स्थापित करने की अनुमति के प्रस्ताव (Motion) का विरोध किया जाए तो पीठासीन अधिकारी (Presiding officer) यदि वह ठीक समझे तो, प्रस्ताव का विरोध करने वाले सदस्य और प्रस्ताव पेश करने वाले सदस्य को सक्षिप्त बक्तव्य (Statement) देने की अनुमति दे सकता है और तत्पश्चात् प्रस्ताव सदन में निर्णय के लिये मतदान के लिये रख सकता है। परन्तु यदि विधेयक पुर स्थापित करने के प्रस्ताव का इस आधार पर विरोध किया जाता है कि वह विधेयक ऐसे विधान का सूत्रपात करता है जो सभा की विधायी क्षमता (Legislative Competence) से परे है तो पीठासीन अधिकारी उस पर पूर्ण चर्चा की अनुमति दे सकता है और तत्पश्चात् प्रस्ताव सदन के फंसल के लिए मतदान के लिये रख सकता है। एक गैर-सरकारी सदस्य को एक सत्र (Session) में चार से अधिक विधेयक (Bills) पुर स्थापित (Introduce) नहीं करने दिये जाते।

विधेयकों के पुर स्थापित किये जाने के पश्चात् और सभा में उन्हें विचारार्थ लिये जान से पूर्व गैर-सरकारी सदस्यों के विधेयकों का उनके स्वरूप, उनकी अवलम्बनीयता और महत्ता के आधार पर दो वर्गों, अर्थात् वर्ग "क" और वर्ग "ख" में वर्गीकरण करती है। सभा में विचार लिए जाने के प्रयोजन से वर्ग "क" में वर्गीकृत विधेयकों को वर्ग "ख" में वर्गीकृत विधेयकों की तुलना में पूर्ववर्तिता दी जाती है। उन पर विचार लिए जाने के लिए समय भी समिति ही आवंटित करती है। वर्ग विशेष में रखे गये विधेयकों की सापेक्ष पूर्ववर्तिता बेन्चट द्वारा निर्धारित की जाती है। विधेयकों की बेन्चट द्वारा निर्धारित प्राथमिकता तम के अनुसार कार्य-मूर्ची में शामिल किया जाता है।

अधीनस्थ विधान (Subordinate legislation)

कल्याणकारी राज्य की आधुनिक संकल्पना (Modern Concept) में सरकार का कार्य-कलाप मानवीय कार्यकलाप के अत्यंत क्षेत्र तक पहुँच गया है और इस निरन्तर बढ़ते हुए कार्यकलाप को नियमित करने के लिए भिन्न-भिन्न कानून बनाने की आवश्यकता पड़ती है। विधान मंडल के पास इतना समय नहीं होता कि वह सभी आवश्यक विधियों पर विचार कर सके, उन पर चर्चा कर सके और उनका अनुमोदन कर सके। कानून बनाने की प्रक्रिया भी बहुत जटिल और तकनीकी

बन गयी है और कानून की सभी तकनीकी बाधाएँ हटा दी गई हैं। इस परिस्थिति में संसद यही कर सकती है और करती रही है कि जो भी कानून उसके सामने आये वह उसके सम्बन्ध में मुख्य सिद्धान्त निर्धारित कर दे और यह काम कार्यपालिका (Executive) पर छोड़ दे कि वह उन सिद्धान्तों के अनुसार उस कानून का औपचारिक (Formal) तथा प्रक्रिया सम्बन्धी स्वीकार तैयार कर सके। इसका परिणाम यह है कि विधान मंडल सामान्य रूप में विधियाँ बनाता है और यह बात सरकार पर छोड़ देता है कि वह उन्निहित सीमाओं में रहकर विस्तृत नियम एवं विनियम (Rules & regulations) बनाये और विधान के उद्देश्यों को पूरा करे और ऐसी नई परिस्थितियों का समाधान कर जो विधियाँ बनाते समय विधान मंडल के समक्ष नहीं थी। विधान मंडल द्वारा प्रत्यायोजित प्राधिकार (Delegated Authority) के अधिकार क्षेत्र में रह कर किसी अधीनस्थ एजेंसी (Subordinate Agency) द्वारा बनाए जाने वाले ऐसे नियमों एवं विनियमों को "अधीनस्थ विधान" कहा जाता है। कभी-कभी इसे "प्रत्यायोजित विधान" (Delegated legislation) भी कहा जाता है।

भारत में प्रत्यायोजन (Delegation) की यह शक्ति मधुर रूप में विधायी शक्ति (Legislative Power) का स्वरूप है। विधान मंडल की यह शक्ति नहीं है कि वह कार्यपालिका (Executive) या किसी अन्य निकाय (Body) का किसी अवसर पर काम में अपने कानून बनाने के अधिकार दे दे। ऐसा तभी हो सकता है जबकि विधान मंडल (Legislature) समग्र सामान्य रूप में नीति का निर्धारण कर देता है और प्रत्यायुक्त (Delegate) का कब-कब यह शक्ति देता है कि विधान मंडल की नीति को कार्य के रूप में परिणत करने के लिये नियम तथा विनियम बनाये। यह विधान मंडल की इच्छा पर निर्भर है कि वह जितना उचित समझे उतना कार्य किसी अधीनस्थ प्राधिकार (Subordinate Authority) को दे दे, जो उस नीति की सीमाओं में रहते हुए उस कानून के स्वरूप की बात तय करे।

अधीनस्थ विधान की कभी-कभी इस आधार पर पुनरावलोकन की जाती है कि प्रत्यायोजन की इस प्रक्रिया में संसद की विधायी शक्तियाँ कार्यपालिका अनाधिकृत रूप में ग्रहण कर लेती हैं और इसके परिणामस्वरूप नोकरशाही (Bureaucracy) की "नयी साम्राज्यशाही" कायम हो जाती है जो न तो संसद के प्रति उत्तरदायी होती है और न प्रत्यक्ष रूप से लोगों के प्रति। ऐसा पूर्ण प्राधिकार देने में स्पष्टतया नोकरशाही मनमाने ढंग में कार्य कर सकती है। ऐसा होते हुए भी, राज के बावजूद भी अधीनस्थ विधान (Subordinate Legislation) से पूर्णतया बचना असंभव है। इसलिये सबसे आवश्यक बात यह है कि अधीनस्थ विधान की शक्ति के प्रयोग पर निरन्तर संसदीय निगरानी एवं नियन्त्रण (Parliamentary surveillance & control) रहे।

प्रत्यायोजित शक्ति (Delegated Power) ५. दुरुपयोग न करी के नियम
 कुछ पूर्वोपायो का उपबन्ध किया गया है। यथा "जिस विधायक में विधायिकी
 शक्ति के प्रत्यायोजन (Delegation of legislative powers) के प्रस्ताव सम्मि-
 नित हो, उसके साथ अग्रतर तक जापन (Memorandum) होगा जिसमें ऐसे
 प्रस्तावों की व्याख्या होगी और उनकी व्याप्ति (Scope) की धार ध्यान दिलाया
 जाएगा तथा यह भी बताया जाएगा कि वे सामान्य रूप की हैं या अपवाद रूप
 की।" ³⁸ इसके अतिरिक्त जब मूल अधिनियम (Original Act) अर्थात् शक्तियों का
 प्रत्यायोजन करने वाला विधेयक (Bill) सभा के विचाराधीन हो तो उस समय
 इन प्रादेशों के क्षेत्र, स्वरूप तथा प्रयोजन पर वाद-विवाद हो सकता है, उनकी
 ठीक-ठीक परिभाषा की जा सकती है और उन्हें सीमित किया जा सकता है, या
 जब प्रादेश प्रस्तावित किए जाते हैं या बनाये जाते हैं तो लोक सभा यह निश्चित
 कर सकती है कि इनका प्रारूप (Draft) या इनका अन्तिम रूप मसद् के
 सामने रखा जाएगा, जिसमें कि वह उनका अनुमोदन कर सके या उन्हें रद्द कर
 सके, या आदेश बन जाने के बाद लोक सभा उनका प्रति सहरण (Revoke)
 कर सकती है या वाद में कानून बनाकर उनमें फेर-बदल कर सकती है। इस
 प्रकार मसद् इन अवस्थाओं में अपने अधिकार का प्रयोग करके दानवीन करती है
 और नियन्त्रण रखती है। इसके अतिरिक्त कार्यपालिका या प्रशासन के अधिकारों
 द्वारा संहित प्राधिकार के अन्तर्गत बनाये गये सभी नियमों और विनियमों की
 न्यायालय उनके शक्ति बाह्य होने के तर्कों के आधार पर जांच कर सकते हैं। सबसे
 अधिक बात तो यह है कि मसद् के प्रत्येक मदन की "अधीनस्थ विधान सम्बन्धी
 समिति" कार्यपालिका द्वारा बनाये गये प्रत्येक नियम-विनियम की जांच करती है
 और यह देखती है कि क्या मसद् द्वारा प्रत्यायोजित शक्तियों का, ऐसी शक्तियाँ
 प्रत्यायोजित करने वाली विधि के दायरे में रहकर, उचित प्रयोग किया गया है
 और उसके बाद अपने मदन को उस बारे में प्रतिवेदन प्रस्तुत करती है। वास्तव में,
 अधीनस्थ विधान सम्बन्धी समिति (Committee on subordinate legislation)
 ही इस बात पर प्रभुत्व लगानी है कि कार्यपालिका मनमानी शक्तियाँ प्रहण न कर
 ले। इस समिति ने कहा यह सुनिश्चित किया है कि प्रत्यायोजित शक्तियों
 (Delegated powers) के अधीन बनाये जाने वाले सभी नियम और विनियम न
 केवल तुरन्त मसद् के भ्रमण प्रस्तुत किये जायें बल्कि उन्हें रद्द करने या उनमें रूप
 भेद करने का अधिकार मसद् के पास रहे।

संदर्भ

- 1 मुभाय कागज, पार्लियामेंट आफ इण्डिया—मिथ्स एण्ड रिएन्टी, नई दिल्ली, 1988
- 2 निर्देश 19 क
- 3 निर्देश 19 ग
- 4 नियम 2
- 5 नियम 3
- 6 नियम 64
- 7 नियम 74
- 8 नियम 74
- 9 नियम 258
- 10 नियम 77
- 11 नियम 302
- 12 नियम 200 (2)
- 13 निर्देश 68
- 14 निर्देश 20 (क) और (3) तथा 21
- 15 निर्देश 24 और 26
- 16 नियम 77
- 17 नियम 79 और 80
- 18 नियम 93 (1)
- 19 नियम 94
- 20 नियम 93 (3)
- 21 नियम 96 (1)
- 22 अनु 108 (1)
- 23 अनु 118 (4) और समूह के सदस्य (संयुक्त बैठक तथा वशाचार) नियम, नियम 2
- 24 वही नियम 7
- 25 अनु. 111 और नियम 128
- 26 अनु 110
- 27 अनु 109
- 28 अनु 117 (1)
- 29 अनु 117
- 30 नियम 294

- 31 अनु. 3
32. अनु. 169
- 33 नियम 157, 158 और 159
- 34 अनु. 68 (2)
- 35 नियम 65, 69 और 70
- 36 नियम 27 (1)
- 37 राज्य सभा में गैर सरकारी सदस्यों के विधेयकों तथा मकानपो सम्बन्धी समिति नहीं होती
- 38 नियम 70

□

9

वित्तीय मामलों में प्रक्रिया बजट और वित्तीय विधान

सांख्यिक दृष्टि से नियोजित सरकार का यह दायित्व ही जाना है कि वह लोगों के सामाजिक एवं आर्थिक उत्थान के लिए विकास योजनाएँ कार्यान्वित करे तथा उनको आवागम्य उपलब्ध कराए, उनके लिए शिक्षा की व्यवस्था करे, स्वास्थ्य सेवाएँ प्रदान करे, रोज़गार-योग्य के माध्यम उपलब्ध कराए। हमारे प्रतिनिधि देश के अन्दर विधि व्यवस्था बनाए रखने तथा राष्ट्र की बाहरी आक्रमण से रक्षा करने का दायित्व भी सरकार के कार्यक्षेत्र में धना है। कहना न होगा कि इन सब कार्यों के लिए आवश्यक वित्तीय संसाधन (Financial Resources) जुटाने, प्रत्यक्षित एवं निर्धारित करने और कार्यक्रम बनाने का कार्य भी सरकार का होता है। अतः इन दृष्टियों के निर्वाह के लिए सरकार को धन की आवश्यकता होती है और देश के संसाधनों में से करों, ऋणों आदि के रूप में जुटाया जाता है। देश के संसाधन (Resource) पूर्ण सीमित होने के अतः विभिन्न सरकारी कार्यों के लिए दुर्लभ संसाधनों का आवंटन करने हेतु उचित बजट व्यवस्था करना अनिवार्य हो जाता है क्योंकि करों और ऋणों के रूप में धन लोगों से जुटाया जाता है। धन सरकार के वित्तीय प्रस्तावों के लिए लोगों की सज्जरी लेना आवश्यक है जो समय में उनके जुते हुए प्रतिनिधियों के द्वारा स्पष्ट रूप में व्यक्त की जाती है। इसी उद्देश्य के लिए भारत सरकार समय के दोनो सदनों में प्रत्येक वर्ष बजट पेश करती है।

बजट क्या है

प्रत्येक वित्तीय वर्ष के सम्बन्ध में भारत सरकार का वार्षिक वित्तीय विवरण (Annual Financial Statement) या अनुमानित आय और व्यय का विवरण (Estimated receipts and expenditure Statement) प्राप्त होता है। भारत सरकार का वित्तीय वर्ष एक समय प्रत्येक वर्ष की प्रथम अप्रैल से प्रारम्भ होता है। अतः, बजट से इस बात का बोझा दिया

गया होता है कि समाधन (Resources) किस प्रकार जुटाये जायेंगे और सामाजी वष किन-किन मदों पर कितना धन खर्च किया जाना है ।

संविधान में उपबंधित है कि कोई कर, विधि के प्राधिकार में अधिरोपित या मण्डूत किया जाएगा, अन्यथा नहीं और राष्ट्रपति प्रत्येक वित्तीय वर्ष के सम्बन्ध में संसद के दोनों सदनों के समक्ष भारत सरकार की उस वर्ष के लिए प्रावकलित प्राप्तियों और व्यय का विवरण (Statement of estimated receipts and expenditure) रख पाएगा¹ । इस प्रकार वित्तीय मामलों में लोक सभा की सर्वोच्चता सुनिश्चित होती है । चूंकि व्यय के प्रत्येक प्रस्ताव को संसद द्वारा केवल एक वर्ष के लिए मंजूर किया जाता है सरकार एक वर्ष से अधिक अवधि के लिए संसद को नजर भ्रन्दाज नहीं कर सकती है । संविधान में भारत की "संचित निधि" (Consolidated Fund) के लिए उपबन्ध किया गया है जिसमें ऋणो, अग्रिम राशियों इत्यादि द्वारा प्राप्त मारा राजस्व (Revenue) जमा किया जाता है ।² बजट में व्यय इस प्रकार पृथक्-पृथक् दिखाए जाते हैं — (क) संविधान में भारत की संचित निधि (Consolidated Fund of India) पर प्रभारित व्यय की पूर्ति के लिए अपेक्षित राशि, और (ख) भारत की संचित निधि में से किए जाने के लिए प्रस्थापित अन्य व्यय की पूर्ति के लिए अपेक्षित राशि । प्रथम श्रेणी के व्यय के बारे में दोनों सदनों में चर्चा हो सकती है परन्तु उसे दोनों में से किसी भी सदन के मतदान के लिए प्रस्तुत नहीं किया जाता । अतः वह बजट का मतदान के लिए न रखा जा सकने वाला भाग है । निम्नलिखित व्यय भारत की संचित निधि पर प्रभारित व्यय में सम्मिलित होता है । राष्ट्रपति की परिलब्धिया और भत्ते तथा उसके पद से संबंधित अन्य व्यय राज्य सभा के सभापति और उप सभापति के तथा लोक सभा के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के वेतन और भत्ते, उच्चतम न्यायालय और उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों के वेतन और अन्य भत्ते, भारत के नियंत्रक-महालेखा-परीक्षक को, या उसके सचिव में, मद्देय वेतन, भत्ते और पेंशन तथा कोई अन्य व्यय जो संविधान द्वारा या संसद द्वारा, विधि द्वारा इस प्रकार प्रभारित घोषित किया जाता है । दूसरी श्रेणी का व्यय लोक सभा के समक्ष अनुदानों की मांगों (Vote of Grants) के रूप में रखा जाता है । लोक सभा को यह अधिकार प्राप्त है कि वह किसी ऐसी मांग को स्वीकार करे या स्वीकार करने से इकार कर दे अथवा इस मांग में कमी कर दे । किसी अनुदान की ऐसी मांग राष्ट्रपति की सिफारिश पर ही की जा सकती है, अन्यथा नहीं³ । इन मांगों का उद्देश्य चूंकि सरकार के कार्यक्रमों और नीतियों को लागू करना होता है इसलिए यदि कोई मांग पूरे तोर पर ध्वीकृत कर दी जाती है तो इसका अर्थ सरकार की पराजय होता है ।

भारत की संचित निधि में से कोई धन समुद्र पाग द्वारा लिए जाने वाले विनियोग अधिनियम (Appropriation Act) के अधीन ही निकाला जा सकता है, अन्यथा नहीं ।⁴

बजट मन्त्री कार्य करते समय सभ्य में जो प्रक्रिया अपनाई जाती है, उसकी तीन अवस्थाएँ हैं।

(क) बजट पेश किया जाता। लोक सभा में बजट दो भागों में, अर्थात् रेल वित्त में संबंधित रेल बजट और रेलों को छोड़कर भारत सरकार की सम्पूर्ण वित्तीय स्थिति को दर्शाने वाला "सामान्य बजट" (General Budget) रेलवे के लिए अलग बजट पेश करने का मूल उद्देश्य यह था कि रेलवे राजस्व से निश्चित रूप से सामान्य राजस्व को अलगदान किये जाने की व्यवस्था करके प्रायश्चित्तों में स्थिरता लायी जाये और रेलवे वित्त के प्रशासन में लचीलापन लाया जाये।

रेल बजट रेलवे मंत्री द्वारा लोक सभा में प्रत्येक वर्ष फरवरी मास के तीसरे सप्ताह में किसी दिन प्रस्तुत किया जाता है और सामान्य बजट प्रतिवर्ष फरवरी के अन्तिम कार्य-दिवस को 5 बजे रात पर पेश किया जाता है। सामान्य बजट वित्त मंत्री द्वारा लोक सभा में पेश किया जाता है। मंत्री के बजट भाषण के 14 भाग होते हैं, भाग 'क' में देश का सामान्य अर्थिक सर्वेक्षण (Economic Survey) और भाग 'ग' में पाने वाले वित्तीय वर्ष के लिए कराधान संबंधी प्रस्ताव (Taxation Proposals) होते हैं। भाषण की समाप्ति के पश्चात् वित्त मंत्री बजट की एक प्रति स्वयं प्रमाणित कर राज्य सभा के पट्टन पर रखता है। उसके तुरन्त बाद वित्त मंत्री लोक सभा में, अगले वर्ष के सम्पूर्ण में सरकार के वित्तीय प्रस्तावों का कार्य कर देने के लिए वित्त विरोध पेश करता है जिससे सरकार के कराधान प्रस्ताव होते हैं¹। उसके बाद सभा की बैठक स्थगित हो जाती है और जिन दिन बजट पेश किया जाता है उस दिन बजट पर चर्चा नहीं की जाती²।

(ख) बजट पर चर्चा बजट पर दो अवधियों (Stages) में चर्चा होती है, अर्थात् (1) पहले उस पर सामान्य चर्चा (General Discussion) होती है और उसके पश्चात् अनुदानों की मांगों (Demands of Grants) पर विस्तृत चर्चा तथा मतदान होता है। बजट पर चर्चा बजट पेश किए जाने के कुछ दिन पश्चात् प्रारम्भ होती है³।

सामान्य चर्चा वाद-विवाद (Debate) में प्रारम्भ होती है जो दोनों सदनों में तीन-चार दिन तक चलता है। सामान्य चर्चा के दौरान सभा को इस बात की पूरी गूढ़ होती है कि यह चाहे तो सम्पूर्ण बजट पर चर्चा करे, परन्तु कोई प्रस्ताव पेश नहीं किया जा सकता। प्रशासन की सामान्य समीक्षा की जा सकती है। कराधान और व्यय के अन्तरे को चर्चा का विषय नहीं बनाया जाता है। चर्चा केवल वित्त मंत्री के भाषण में उल्लिखित कराधान नीति तक ही सीमित होती है। इस प्रकार सामान्य वाद-विवाद में प्रत्येक सदस्य को अपने विचार व्यक्त करने का अवसर मिलता है जिससे सरकार को यह पता चलता है कि प्रस्ताव विशेष के प्रतिवाद की अवस्थाओं में क्या प्रतिक्रिया होगी। राज्य सभा को दो वर्षों तक के आधार

वहाँ केवल सामान्य चर्चा होती है। केवल लोक सभा ने ही मांगों पर मतदान का अधिकार प्राप्त है।

(ii) सामान्यतः, प्रत्येक मन्त्रालय को दिये जाने वाले अनुदान (Grants) के मबध में एक धनग माग की जाती है। इन मांगों का सबध वजेट के व्यय वाले भाग से होता है। इनके जरिये कार्यपालिका लोक सभा से निवेदन करती है कि मांगी गई राशि को खर्च करने का उन्हें अधिकार दिया जाये। अनुदानों की मांगें (Demand For Grants) सामान्यतया सम्बद्ध मंत्री द्वारा सभा में प्रस्तुत नहीं की जाती। ये मांगें पेश की गई मानी जाती हैं तथा सभा का समय बचाने के लिए अध्यक्षरीठ (Chair) द्वारा प्रस्तावित की जाती हैं। इस प्रक्रम में चर्चा का क्षेत्र ऐसे मामले तक, जो मन्त्रालय के प्रशासनिक नियंत्रणाधीन होता है और उग माग के प्रत्येक शीर्षक (head) तक, जो सभा में मतदान के लिए रखी जाती है, सीमित रहता है।

मांगों पर चर्चा के दौरान सम्बद्ध मन्त्रालय की नीतियाँ और कार्यकरण की विस्तारपूर्वक जांच की जाती है। प्रत्येक मन्त्रालय की मांगों पर चर्चा के लिए धनग-धनग समय नियत किया जाता है। सदस्यों को इस बात की छूट होती है कि वे किसी मन्त्रालय विशेष द्वारा छपनाई जाने वाली नीति का निरनुमोदन कर सकें अथवा उम मन्त्रालय के प्रशासन में मितव्ययिता (economy) लाने हेतु उपाय सुझा सकें। इस प्रक्रम में अनुदानों की मांगों के मूल प्रस्ताव के सहायक प्रस्ताव देग करके सदस्य ऐसा कर सकते हैं। इन सहायक प्रस्तावों को संसदीय भाषा में "कटौती प्रस्ताव" (Cut-Motion) कहा जाता है।¹⁰ परन्तु किसी माग में कमी करने के उद्देश्य से पेश किये गये किसी प्रस्ताव में मशोछनों की अनुमति नहीं होती है।

कटौती प्रस्ताव - अनुदानों की मांगों की राशियों में कमी करने वाले प्रस्ताव "कटौती प्रस्ताव" कहलाते हैं। कटौती प्रस्तावों को तीन श्रेणियों में रखा जा सकता है (एक) नीतिनिरनुमोदन कटौती (Disapproval of policy cut), (दो) मितव्ययिता कटौती (Economy cut) और (तीन) मानैतिक कटौती। सबसे प्रभावी कटौती प्रस्ताव "नीति निरनुमोदन कटौती" प्रस्ताव होता है जिसमें कहा जाता है कि माग की राशि को घटाकर एक छपना किया जाये। इसका तात्पर्य होता है कि प्रस्तावक भाग में घन्तर्पेस्त नीति का निरनुमोदन करता है। इसके घनिरिक्त "मितव्ययिता कटौती" प्रस्ताव होता है जिसका उद्देश्य व्यय में मितव्ययिता लाने की दृष्टि से माग की राशि में रुपये (एक राशि विषय) की कमी की जाये। कम करने के लिए मुझाई गई राशि भाग में एक मुश्त राशि (lump-sum) की कमी करने के बारे में हो सकती है या मांग में से किसी मद को हटाने अथवा उममें कमी करने के बारे में हो सकती है। घन्तिम कटौती प्रस्ताव "मानैतिक कटौती" (Token cut) प्रस्ताव होता है जिसमें कहा जाता है "कि माग की राशि

में 1991 रुपये कम किए जाये।" ऐसे कटौती प्रस्ताव पर चर्चा उभरे विनिर्दिष्ट शिकायत तक ही सीमित रहती है, जो भारत सरकार के उत्तर-दायित्व के क्षेत्र में होती है। कटौती प्रस्ताव के रूप में, इस प्रस्ताव का सबसे अधिक प्रयोग किया जाता है।

सामान्यतया, मूल प्रस्ताव और उभरे संबंधित कटौती प्रस्ताव पर मदन में एक माघ चर्चा की जाती है और उसे मतदान के लिए रखा जाता है। घट कटौती प्रस्ताव से माध्यम से अनुदानों की मांगों (Demands of Grants) पर चर्चा प्रारम्भ की जाती है। चर्चा के पश्चात्, सर्वप्रथम कटौती प्रस्तावों (Cut motions) की निपटारा होता है और उसके बाद अनुदानों की मांगें मदन में मतदान के लिए रखी जाती हैं। कटौती प्रस्ताव विधेय के सदस्यों द्वारा पेश किए जाते हैं। उनके स्वीकार हो जाने से तात्पर्य होता है सरकार की निन्दा। किन्तु मदन में बहुमत की सरकार होने से उनके स्वीकृत होने की आशा ही नहीं होती। घट कटौती प्रस्ताव अनुदानों संबंधी मांगों पर चर्चा प्रारम्भ करने में प्रतीक मात्र होते हैं।

किसी माग विशेष की और बट सहित अनुदानों की मांगों पर चर्चा हेतु और उनका स्वीकार करने के लिए समय का आवंटन कार्य-मण्डल समिति (Business Advisory Committee) द्वारा किया जाता है। जैसे ही किसी माग का समय-मोता समाप्त होती है, उस पर चर्चा के "समापन" (Closure of discussion) की प्रक्रिया लागू की जाती है और माग का मतदान के लिए रखा जाता है।¹⁰ निम्नलिखित दिनों में अन्तिम दिन निश्चित समय पर अध्यक्ष अनुदानों की मांगों में संबंधित सभी पेश मामलों की निपटारने के लिए आवश्यक प्रत्येक प्रश्न सभा के समक्ष रखता है। इस अनुदानों की मांगों पर "चर्चा की समाप्ति" (विमोटन) कहते हैं। इसके साथ ही अनुदानों की मांगों पर चर्चा समाप्त हो जाती है।¹¹

(ग) विनियोग विधेयक (Appropriation Bill) संविधान के अनुच्छेद 114 के उपबन्धों के अनुसार भारत की सचिन निधि (Consolidated fund of India) में कोई भी धनराशि तब तक नहीं निकाली जा सकती जब तक कि उसके सम्बन्ध में कानून द्वारा विनियोग (Appropriation) न किया गया हो। सभा द्वारा अनुदानों की मांग (Demand of grants) पारित किये जाने के बाद, अनुदानों को और भारत की सचिन निधि पर प्रभारित व्यय (Charged) व्यय को पूरा करने के लिए सभी धनराशियों का भारण की सचिन निधि में से विनियोग करने की व्यवस्था करने के लिये एक विधेयक (Bill) पुरस्थापित किया जाता है, उस पर विचार किया जाता है और उसे पारित किया जाता है। उसमें से राजिया भी शामिल होती है जो भारत की सचिन निधि पर प्रभारित व्यय है। इस विधेयक का प्राण

गचित निधि में से व्यय के विनियोग के लिये सरकार को कानूनी अधिकार देना है।

विनियोग विधेयक पर चर्चा उसमें शामिल अनुदानों में निहित लोक महत्त्व के विषयों पर प्रशासनिक नीति तथा ऐसे मामलों तक, जो अनुदानों की मांगों पर चर्चा करते समय पहले उठाये गये हों, सीमित रहती है। इस पर कोई संशोधन पेश नहीं किए जा सकते।¹¹ अन्य मामलों में विनियोग विधेयक सम्बन्धी प्रक्रिया यही होती है, जो कि अन्य विधेयकों के संघ में होती है। विधेयक को लोक सभा द्वारा पारित किये जाने के पश्चात् अर्धशतक में धन विधेयक (Money Bill) होने के रूप में प्रमाणित करना है और उसको राज्य सभा के पास भेज देता है। राज्य सभा को धन विधेयक में संशोधन करने या उसे अस्वीकृत करने की शक्ति प्राप्त नहीं है। उसको विधेयक पर अपनी स्वीकृति देनी ही होनी है। तत्पश्चात्, विधेयक राष्ट्रपति की अनुमति के लिये उसके समक्ष प्रस्तुत किया जाता है।

(घ) वित्त विधेयक (Finance Bill) "वित्त विधेयक" का अर्थ उस विधेयक में है, जो सामान्यतया, प्रतिवर्ष, अगले वित्तीय वर्ष के लिये भारत सरकार के वित्तीय प्रस्तावों (Financial proposals) का स्वीकृति देने के लिये पुर स्थापित किया जाता है तथा उसमें एका विधेयक भी शामिल होता है, जो वित्त अधिनियम के लिये अनुपूरक (Supplementary) वित्तीय प्रस्तावों की स्वीकृति देता है।¹² यह विधेयक साधारणतया प्रत्येक वर्ष बजट पेश किये जाने के तुरन्त पश्चात् लोक सभा में पेश किया जाता है।

वित्त विधेयक के पुर स्थापन का विरोध नहीं किया जा सकता और उसे तुरन्त मतदान के लिये रखा जाता है।¹³ विधेयक पर चर्चा सामान्य प्रशासन संबंधी मामलों, भारत सरकार की जिम्मेदारी के अन्तर्गत आने वाले प्रश्नों के संघ में स्थानीय शिकायतों या सरकार की वित्तीय धन संबंधी नीति के सम्बन्ध में ही उठायी जा सकती है।¹⁴ वित्त विधेयक पर चर्चा के दौरान सरकार की नीति की सामान्य आलोचना की तो अनुमति है किन्तु किसी विशेष प्रावधान के अन्तर्गत पर चर्चा करना नियमानुवृत्त नहीं है। सक्षम में सारे प्रशासन की समीक्षा की जा सकती है। परन्तु उन प्रश्नों को फिर से नहीं उठाया जा सकता जिन पर पहले किसी वाद-विवाद में चर्चा हो चुकी है। वित्त विधेयक समक्ष आता, उसके पुर स्थापित किये जाने के 75 दिनों के भीतर पास करना पड़ता है और उसी अवधि के भीतर राष्ट्रपति की अनुमति उस पर पर मिलना आवश्यक है।¹⁵

लेखानुदान (Vote on Account) :

चूंकि बजट सम्बन्धी समूचा कार्य, जो बजट के पेश किये जाने में प्रारम्भ होता है और अनुदानों की मांगों पर चर्चा और मतदान तथा विनियोग विधेयक और वित्त विधेयक के पारित होने पर समाप्त होता है, सामान्यतः वित्तीय वर्ष में पूरा नहीं हो पाता, इसलिये संविधान में ऐसा उपबन्ध किया गया है, जिसके

अन्तर्गत लेखा-नुदान (Vote on Account) द्वारा अधिम अनुदान देने की शक्ति लोफ सभा का दी गई है। जिसमें मागकार अनुदानों की मांगों (Demands for grants) पर मतदान होने तथा विनियोग विधेयक (Appropriation Bill) और वित्त विधेयक (Finance Bill) के पारित होने तक अपना कार्य चला सके।¹⁴

सामान्य लेखा-नुदान की स्वीकृति दो महीनों के पिछे ली जाती है और इसकी राशि अनुदानों की विभिन्न मांगों के अंशों समस्त वर्ष के निम्ने प्राकृतित (Estimated expenditure) व्यय के छोटे भाग के बराबर होती है। यदि किसी निर्वाचन वर्ष में यह पूर्वानुमान हो कि सभा को मुख्य अनुदानों और विनियोग विधेयक को पारित करने में अधिक समय लग सकता है तो लेखा-नुदान की स्वीकृति अधिक समय अर्थात् तीन से चार घण्टा तक के निम्ने ली जा सकती है। प्रयानुसार लेखा-नुदान को एक औपचारिकता माना जाता है और इसे लोक सभा किसी वर्ष के बिना ही स्वीकार करती है। बजट पर सामान्य चर्चा समाप्त होने के पश्चात् और अनुदानों की मांगों पर चर्चा पारस्य करने में पूर्व लोक सभा द्वारा लेखा-नुदान स्वीकृत किया जाता है। येन बजट के सम्बन्ध में विने 31 मार्च में पहले स्वीकार किया जाता है, किसी निर्वाचन वर्ष को छोड़कर जब ऐसा करना आवश्यक हो, कोई लेखा-नुदान स्वीकृत नहीं किया जाता है।

अनुपूरक तथा अतिरिक्त अनुदानों की मांगें¹⁵

समूह द्वारा स्वीकृत राशि से अप्रस्य व्यय उसकी मसुरी के बिना खर्च नहीं किया जा सकता। यदि किसी सेवा विंशेष पर चालु वित्तीय वर्ष में व्यय किए जाने के निम्ने प्राधिकृत कोई राशि उस वर्ष के प्रयोजनों के लिए अपर्याप्त पाई जाती है या जब उस वर्ष के बजट में अपेक्षित किसी नई सेवा के निम्ने चालु वित्तीय वर्ष में अनुपूरक या अतिरिक्त व्यय (Supplementary or additional expenditure) करने की आवश्यकता पैदा होती है, तो राष्ट्रपति समूह के दोनों सदस्यों के समक्ष उन व्यय की प्राकृतित राशि दिखाने वाला एक और विवरण प्रस्तुत करवाना है।

यदि किसी वित्तीय वर्ष में किसी सेवा पर उस सेवा और उस वर्ष के निम्ने अनुमत राशि (Granted amount) में अधिक व्यय हो जाता है तो राष्ट्रपति लोक सभा में ऐसे अतिरिक्त व्यय के विने मांग प्रस्तुत करवाता है। ऐसे अतिरिक्त व्यय के सभी मामलों की और निदयक और महा मेला परीक्षक (Comptroller and Auditor General) द्वारा विनियोग लेखा-द्वी सम्बन्धी अपने प्रतिवेदन के माध्यम से समूह का ज्ञात दिशासा जाता है। लक्षणात् अतिरिक्त व्यय के इन मामलों की दानगीत लोक लेखा सपिनि द्वारा की जाती है, जो सभा को प्रस्तुत किए जाने वाले अपने प्रतिवेदन में इनसे विनिर्दिष्ट करने के बारे में अपनी विचारों पैश करती है। अनुपूरक अनुदानों (Supplementary grants) की मांगें वित्तीय वर्ष का अन्त होने में पूर्व पैश और स्वीकार की जाती हैं, जब कि अनुदानों की अतिरिक्त मांगें वास्तव में इन व्यय किए जाने के पश्चात् तथा उस वित्तीय वर्ष, बिनके

मस्य में वे हैं, के समाप्त होने के पश्चात् प्रस्तुत की जाती है।

अनुपूरक अनुदानों की मांगों पर वाद-विवाद केवल उन मदों तक ही सीमित रहता है जिन्हें एक प्रस्तुत किया गया हो, और जहां तक चर्चाधीन मदों की व्याख्या करने या उन्हें स्पष्ट करने के लिये आवश्यक न हो, मूल अनुदानों पर या उनमें सम्बन्धित नीति पर कोई चर्चा नहीं हो सकती।¹⁸ उन योजनाओं के सम्बन्ध में, जो मुख्य बजट में पहले ही मंजूर की जा चुकी हों नीति संबंधी या सिद्धान्त संबंधी किसी प्रश्न पर कोई चर्चा उठाने की अनुमति नहीं दी जाती। जिन मांगों के संबंध में कोई मंजूरी न ले ली गयी हो, उनमें सम्बन्ध में नीति सम्बन्धी प्रश्न उन्हीं मदों तक सीमित रहे जाते हैं, जिन पर सभा को मतदान करना है। किसी अनुपूरक मतदान पर चर्चा के समय सामान्य शिक्कापत्र नहीं बतयी जा सकती है। कोई सदस्य केवल इतना कह सकता है कि अनुपूरक मांग आवश्यक है या कि नहीं।

अनुदानों की अतिरिक्त मांगों (Additional demands for grants) पर चर्चा के दौरान सदस्य केवल यह कह सकते हैं कि कैसे धन का अनावश्यक रूप में व्यय किया गया है या इसका व्यय नहीं किया जाना चाहिये था।

प्रत्ययानुदान और अपवादानुदान (Votes of Credit and Exceptional Grants)¹⁹

जब किसी सेवा की महत्ता या राष्ट्रीय आपात के कारण सरकार को धन की अप्रत्याशित मांग को पूरा करने के लिये निधियों की आवश्यकता हो और जिसके संबंध में पैसा खोरा देना सम्भव न हो जो कि वार्षिक वित्तीय विवरण (Financial Statement) में सामान्यतया दिया जाता है, तब ऐसी स्थिति में मदन बिना खोरे दिये प्रत्ययानुदान के माध्यम से अप्रत्याशित मांग (unexpected demand) की पूर्ति के लिये अनुदान स्वीकृत कर सकता है।

अपवादानुदान (exceptional grant) एक ऐसा अनुदान है जो किसी वित्तीय वर्ष की बालू सेवा का भाग नहीं होता है। ससद् को किसी विशेष प्रयोजन के लिये इसे स्वीकार करने की शक्ति प्राप्त है। तथापि आज तक ऐसी कोई मांगें मांग में प्रस्तुत नहीं की गई हैं।

इसके अलावा, मध्य राज्य क्षेत्रों और राष्ट्रपति के शासनाधीन राज्यों के बजट भी लोक सभा में पेश किये जाते हैं। ऐसे मामलों में केंद्रीय सरकार की बजट संबंधी प्रक्रिया अध्यक्ष द्वारा किये गये परिवर्तनों के साथ अपनाई जाती है।

संदर्भ

1. अनु० 112, 113, 265 और नियम 204 मविधान में "बजट" शब्द का

प्रयोग नहीं किया गया है। यह “वाणिज्य वित्तीय विवरण” का लोक प्रिय नाम है।

2. अनु० 266 इसके अतिरिक्त एक आकस्मिका निधि भी होती है जो राष्ट्र-पति द्वारा प्राधिकृत किये जाने तक अविलम्बनीय और अप्रत्याशित व्यय की पूर्ति के लिये राष्ट्रपति के पास रहती है। (अनु० 267)
- 3 अनु० 113
- 4 अनु० 114(1)
5. नियम 219
6. नियम 205
7. नियम 207
- 8 नियम 209
- 9 नियम 362
10. नियम 208
- 11 नियम 218
- 12 नियम 219(1)
- 13 नियम 72(द्वितीय पञ्चुक)
14. नियम 219(5)
15. डेलिये करो का अर्म्बाई मण्डल (समीक्षण) अधिनियम, 1964
- 16 अनु० 116(1)(क) और (ख)
- 17 अनु० 115
18. नियम 216
19. अनु० 116

संकल्प, प्रस्ताव, ध्यानाकर्षण सूचनायें और अल्पकालीन चर्चायें सदन में लोक महत्त्व के मामले उठाने की प्रक्रियायें, अविश्वास और निन्दा प्रस्ताव सम्बन्धी प्रक्रियायें

“प्रश्न काल” (Question hour) “शून्य काल” (Zero hour) और “आध घण्टे की चर्चा” (Half-an-hour Discussion) के प्रस्ताव प्रवि-
नम्बनीय लोक महत्त्व के मामले उठाने के लिए समद सदस्य को अनेक अनिश्चित
प्रक्रियागत उपाय उपलब्ध हैं। प्रश्नों के उत्तर प्राप्त करने के लिए एक निश्चित
अवधि दरकार होती है। “शून्य काल” जैसा पहले तीनों नियमों में कुछ होती नहीं
और फिर उस के दौरान एक ही अवसर पर अनेक सदस्यों के बोलने में मामले का
गौर में प्राधान्य हो जाने की घटिका सम्भावना रहती है। किसी अप्रत्याशित रूप
में उत्पन्न समस्या की ओर सरकार का तुरन्त ध्यान आकषिप्त करने के लिए समद
सदस्य के पास निम्नलिखित धर्म्य उपाय उपलब्ध हैं यथा मकस्य (रिजोल्यूशन),
प्रस्ताव (मोशन), ध्यानाकर्षण सूचनायें (कानिग एटेंशन नोटिफिकेशन) स्वयं प्रस्ताव
(एडजर्नमेंट मोशन), अल्पकालीन चर्चायें (शार्ट ह्यूरेजन डिस्कशन) और नियम
377 के अधीन उल्लेख। उक्त उपायों के प्रयोग के लिए लोक सभा के प्रक्रिया
नियमों में व्यवस्था की गई है। राज्य सभा में भी ऐसी ही व्यवस्था है सिवाय
इसके कि राज्य सभा में स्वयं प्रस्ताव नहीं रखे जा सकते क्योंकि उनमें सरकार
के प्रति निन्दा का तत्त्व होता है। नियम 377 के स्थान पर राज्य सभा में विनियम
उल्लेख की व्यवस्था है।

“कि इस बात से चिन्तित होते हुए कि विभिन्न क्षेत्रों में विकास कार्य क्रियान्वयन में प्रशामन विलम्ब के कारण राष्ट्र-आकांक्षाओं के अनुकूल भाग्य नहीं बढ़ रहा है, यह सभा सरकार में सिफारिश करती है कि वह सभी स्तरों पर विभिन्न विकास कार्यों की प्रगति पर बराबर नियरानी रखने, प्रगति में बाधक तत्त्वों का पता लगाने और जहाँ कोई परियोजनाएँ रुकी हुई हों और उनमें विलम्ब हो रहा हो वहाँ तुरन्त उपचारात्मक उपायों का सुझाव देने के लिए एक राष्ट्रीय सांविधिक निगरानी निकाय की स्थापना करे।”

इसी सदस्य की निम्नलिखित सूचना 15 अगस्त, 1982 की संकल्प (Resolution) के रूप में गृहीत हुई थी और पेश की गई थी

“सरकार के सामाजिक आर्थिक कार्यक्रम को शीघ्र कार्यरूप देने की महत्वपूर्ण आवश्यकता की दृष्टि में यह सभा सिफारिश करती है कि सभी स्तरों पर विभिन्न विकास कार्यों की प्रगति पर बराबर नियरानी रखने, प्रगति में बाधक तत्त्वों का पता लगाने और उन्हें शीघ्र कार्यरूप देने के लिए तुरन्त उपचारात्मक उपायों का सुझाव देने के लिए सरकार के अधीन एक निगरानी निकाय की स्थापना की जाये।”

संकल्प मूल प्रस्तावों की श्रेणी में आते हैं अर्थात् प्रत्येक संकल्प एक विशिष्ट प्रकार का प्रस्ताव होता है। जबकि सब प्रस्ताव मूल प्रस्ताव नहीं होते। सब संकल्पों पर मदन में मतदान होता है। दूसरी ओर सब प्रस्तावों को मतदान के लिए सदन में रखा जाना अनिवार्य नहीं होता है। मूल प्रस्ताव होने के कारण किसी संकल्प पर स्थानापन्न प्रस्ताव पेश नहीं किया जाता जबकि मूल प्रस्तावों से भिन्न प्रस्तावों पर स्थानापन्न प्रस्ताव पेश किए जा सकते हैं।

विभिन्न प्रकार के संकल्प :

संकल्पों को इन श्रेणियों में बाटा जा सकता है। गैर-सरकारी सदस्यों के संकल्प, सरकारी संकल्प, और सांविधिक संकल्प।

(क) गैर-सरकारी सदस्यों के संकल्प (Private Members Resolution) मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को छोड़कर शेष सदस्य गैर-सरकारी सदस्य कहलाते हैं। उनमें द्वारा पेश किए जाने वाले संकल्पों को गैर-सरकारी सदस्यों के संकल्प कहा जाता है। इनसे अनिश्चित प्रस्तावों या ऐसे प्रस्तावों के बारे में जिन पर जनमत प्रती बनना हो, मदन के विचार जानने का सरकार को अवसर मिलता है।

लोक सभा में हर दूसरे बुधवार की बैठक के अन्तिम ढाई घण्टे गैर-सरकारी सदस्यों के संकल्पों पर चर्चा के लिए नियत किये जाते हैं। गैर-सरकारी सदस्यों को, जो संकल्प प्रस्तुत करना चाहते हों प्रथमतया वेंलट की तारीख में कम से कम दो

दिन पहले मरुतमिया की इस याज्ञा की वेंतल निमित्त सूचना ही देनी होती है । यदि सदस्यों की ऐसी सूचनाएँ प्राप्त होती है उनके नामों का वेंतल दिया जाता है । लोक सभा के तीन सदस्यों के नामों और राज्य सभा के पांच सदस्यों के नामों का वेंतल द्वारा निष्ठाग्रह होता है ताकि समा प्रत्येक सदस्य सकल की सूचना दे सके ।¹ यदि वे मरुतमिया की वेंतल का विवेक करें, तो उन्हें मरुतमिया के सदस्यों की कार्य-सूची में राख दिया जाता है । पीछासोन अधिनियमों द्वारा पुराने जाने पर सम्बन्धित सदस्य सकल प्रस्तुत करना है और अपना भाषण देना है ।² तापराजाद्वय सदस्य और सम्बन्धित सूची भी दोन सकते हैं । सकल प्रस्तुत हुए जाने के बाद कोई सदस्य, सकल में सम्बन्धित नियमों के अधीन रहते हुए मरुतमिया में मरुतमिया प्रस्तुत कर सकता है ।³ मरुतमिया के सदस्यों के सकल पर वरवी करने के लिए समय का आवंटन मरुतमिया के सदस्यों के विवेक को तथा सकल सम्बन्धी समिति करता है । सामान्यतया किसी मरुतमिया के सदस्य पर वरवी के लिए दो घण्टे का एक समय आवंटित किया जाता है । वरवी के आवंटन के पानाद्वय सकल के प्रस्तावक को उत्तर देने का अधिपान होता है ।

(ग) सरकारी सकल (Government Resolution) प्रकाशी मन्त्री द्वारा या उनकी अनुपस्थिति में उनकी ओर में किसी अन्य मन्त्री द्वारा पेश किया जाने वाला सकल सरकारी सकल कहा जाता है । यद्यपि सरकारी सकलों के लिए सूचना देने को कोई अधि निर्धारित नहीं की गयी है वास्तव में मन्त्री उस निमित्त में कई दिन पहले लेने सकल की पूर्व सूचना देते हैं जिस दिन उन्हें कार्य-सूची में रखा जाना हो । कोई सकल पेश करने की अपनी इच्छा की सूचना मन्त्री जो भी महामन्त्रिक को देनी होती है । सरकारी सकलों पर भी वास्तवता सम्बन्धी यही नियम लागू होने है जो कि मरुतमिया के सदस्यों के सकलों पर । किसी सरकारी सकल पर वरवी के लिए समय मरुतमिया द्वारा कार्य-समय समिति की सिफारिश पर नियत किया जाता है ।⁴ उसमें मरुतमिया करने तथा उनको निपटारे और सकल के निपटारे के सकल में बाकी प्रोचया कही है जो कि मरुतमिया के सदस्यों के सकल के सकल में है ।

सरकारी सकलों का उद्देश्य सामान्यतया ऐसी अन्तर्गच्छीय सन्धियों, अभिसमयों या करारों पर मदन का अनुमोदन लेना होता है जो सरकार द्वारा सम्पन्न किए गए हो या सरकार की बुद्ध नीतियों को घोषणा करना या उनका अनुमोदन, या बुद्ध समितियों को सिफारिशों का अनुमोदन करना होता है ।

(घ) साविधिक सकल (Constitutional Resolution) सविधान या समुद्र के किसी अधिनियम के उपबन्धों के अन्तर्गत रहे गये सकलों को साविधिक सकल कहा जाता है ।⁵ ऐसे सकल किसी मन्त्री द्वारा या किसी मरुतमिया के सदस्य द्वारा पेश किए जा सकते हैं । लेकिन कुछ अधिनियमों में स्पष्ट रूप से कहा गया होता है

कि सरकार निर्दिष्ट समय के भीतर ऐसे मकल्प अवश्य लाये। किसी सांविधिक मकल्प को रखने की सूचना की कोई विशेष अवधि निर्धारित नहीं होती, जब तक कि इस प्रकार की अवधि का उपबन्ध मविधान के किसी विशेष अनुच्छेद या उस अधिनियम की किसी धारा में न किया गया हो, जिसके अन्तर्गत इसको रखा जा रहा हो।¹⁰ गृहीत किए जाने के पश्चात् सांविधिक मकल्प चर्चा के लिए समय सरकार द्वारा सरकारी कार्य के लिए नियत समय में से दिया जाता है जो सदन द्वारा कार्य-मन्त्रणा समिति की सलाह पर निश्चित किया जाता है।

गैर-सरकारी सदस्य का मकल्प, सरकारी मकल्प या सांविधिक मकल्प, सदन द्वारा पारित किए जाने के पश्चात् सभी की एक प्रति महामन्त्रि द्वारा संबंधित मंत्री को प्रेषित की जाती है।

सदन द्वारा स्वीकृत संकल्पों या प्रस्तावों का प्रभाव यदि कोई प्रस्ताव अथवा मकल्प सदन द्वारा स्वीकृत हो जाता है और सदन इसके बारे में अपनी राय की घोषणा करता है तो उससे सदन का आदेश अभिप्रेत होता है। प्रभाव की दृष्टि से संसद् द्वारा स्वीकृत मकल्प इन श्रेणियों में आते हैं

(एक) ऐसे मकल्प, जो सभा द्वारा व्यक्त की गयी राय मात्र है। उनका उद्देश्य सभा की राय जानना होता है। घट सरकार ऐसे संकल्पों में व्यक्त किए गए विचारों का कार्यरूप में परिणत करने के लिये बाध्य नहीं होती है। यह बात पूर्ण रूप से सरकार के विवेकाधिकार पर निर्भर करती है कि ऐसे मकल्प में जिस कार्यवाही का सुझाव दिया गया है, वह उसे करे या नहीं।

(दो) ऐसे मकल्प, जिनका सांविधिक प्रभाव है, यदि इस प्रकार के मकल्प स्वीकार हो जाए, तो सरकार उनके द्वारा बाध्य हो जाती है और ऐसे मकल्प में वही शक्ति होती है जो कि किसी कानून में। मविधान में उपबन्ध है कि इस प्रकार के मकल्प राष्ट्रपति पर अभियोग (Impeachment) चलाने, उपराष्ट्रपति, अध्यक्ष, उपाध्यक्ष और राज्य सभा के उप-सभापति को हटाने, राष्ट्रपति द्वारा प्रस्तापित किसी अध्यादेश (Ordinance) का निरनुमोदन करने, राष्ट्र के हित में राज्य-सूची में सम्मिलित किसी विषय पर विधान बनाने की शक्ति संसद् को देने, प्रथम भारतीय मेवाओं का सृजन करने, और आपात स्थिति की उद्घोषणा को स्वीकृत करने जैसे प्रयोजनों के लिए पेश किए जाते हैं।¹¹

(तीन) ऐसे मकल्प जो कि सभा अपनी कार्यवाही पर नियन्त्रण के मद्द्दे में पाम करती है। इन मकल्पों के स्वीकृत हो जाने पर उनमें वही बल

होता है जो कि कानून में और किसी भी न्यायानुय में उनकी वंशना पर आपत्ति नहीं की जा सकती है ।

सकल्प, चूं कि, राय प्रकट करने या सिफारिश करने के रूप में हो सकता है, प्रत्येक ऐसे रूप में हो सकता है जिसके द्वारा सभा सरकार के किसी कृत्य या नीति का अनुमोदन या वि-नुमोदन करता है । यदि विपक्ष सरकार के किसी कार्य या नीति के निरनुमोदन करने में सफल हो जाती है तो क्या उस सकल्प को सरकार की निन्दा माना जाना चाहिए और ऐसी स्थिति में क्या सरकार को पद त्याग कर देना चाहिए ? इस सवाल में कोई निश्चित नियम नहीं है । केवल ऐसे मामलों में जो महत्वपूर्ण सामान्य समझ जाना हो प्रत्येक विपक्ष द्वारा सरकार के विरुद्ध प्रस्तुत अविश्वास प्रस्ताव के स्वीकृत हो जाने पर सरकार में पद त्याग करने का या मदन को मत करने का परामर्श देने की आशा की जाती है ।

प्रस्ताव (Motion)

सदन का एक मुख्य कर्तव्य यह होता है कि वह विभिन्न विषयों के सम्बन्ध में अपनी इच्छा का बतलाव दे । चूं कि लोक सभा की सदस्य संख्या काफी अधिक है, मत मदन की इच्छा जानने की सुविधाजनक बनाने और सदन द्वारा प्रत्येक निर्णय के लिये किसी सदस्य को प्रस्ताव के रूप में कोई सुझाव मदन के समक्ष रखना होता है । यदि मदन सदस्य द्वारा उसे सवे प्रस्ताव को स्वीकार कर लेता है तो वह समूचे सदन की राय या इच्छा बन जाती है । मगर तो यह है कि सारी समस्यीय कार्यवाही का आधार प्रस्ताव ही होता है । क्योंकि यहाँ में "प्रस्ताव" का अर्थ कोई भी ऐसी प्रस्तापना हो सकता है जो सभा का निर्णय जानने के लिए मदन के सामने रखी जाये ।³²

प्रस्ताव पर वाद-विवाद के निम्नलिखित प्रक्रम होते हैं—

- (क) प्रस्ताव का रखा जाना,
- (ख) अध्यक्ष/अध्यक्ष द्वारा प्रश्न प्रस्तुत करना,
- (ग) वाद-विवाद या चर्चा जहाँ अनुज्ञेय हो, और,
- (घ) मदन की स्वीकृति या कर्मना ।

प्रस्ताव का प्रस्तावक उसे उस रूप में पेश करता है जिसमें कि वह चाहता है कि अंततोगत्वा मदन उसे पाम कर दे । परन्तु यह मदन पर निर्भर करता है कि वह उस प्रस्ताव को अस्वीकार कर दे या उसे पूर्णतया स्वीकार कर दे या यदि कोई विशेष मशौघन रखे सवे हो तो मशौघन सहित उसे स्वीकार कर दे या इसका अधिप्राय यह है कि जो सदस्य यह चाहते हैं कि वह प्रस्ताव उससे भिन्न रूप में पाम हो, जिसमें उसे रखा गया है, उन्हें मूल प्रस्ताव के पीछासीन अधिकांश द्वारा प्रस्तावित किए जाने के बाद उसमें मशौघन या स्थानांतरण प्रस्ताव रखने पड़ते हैं ।

सरकारी एवं गैर-सरकारी सदस्यों द्वारा भिन्न-भिन्न प्रयोजनों के लिए प्रस्ताव पेश किए जाते हैं। जहाँ सरकारी सदस्य (मन्त्री) सरकार की किसी नीति या कार्यवाही के लिए सदन का अनुमोदन प्राप्त करने हेतु प्रस्ताव रखते हैं वहाँ गैर-सरकारी सदस्य मामले पर सरकार की राय या विचार जानने के लिए प्रस्ताव पेश करते हैं। सब प्रस्तावों को, निम्नलिखित श्रेणियों में वर्गीकृत किया जा सकता है :

(क) मूल प्रस्ताव (Substantive Motion),

(ख) स्थानापन्न प्रस्ताव (Substitute Motion), और

• (ग) सहायक (सबमिडियरी) प्रस्ताव ¹³ (Subsidiary Motion)

मूल प्रस्ताव (सबस्टेण्टिव मोशन) मूल प्रस्ताव अपने आप में पूर्ण स्वतंत्र प्रस्ताव होता है, जो सदन के अनुमोदन के लिए उसके सामने रखा जाता है और उसका प्रारूप इस ढंग से तैयार किया जाता है कि वह सदन विचारों की अभिव्यक्ति कर सके।¹⁴ यह प्रस्ताव न तो किसी अन्य प्रस्ताव पर निर्भर करता है और न ही किसी अन्य प्रस्ताव से उत्पन्न होता है। अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष और राज्य सभा के सभापति तथा उप सभापति के चुनाव सम्बन्धी प्रस्ताव, राष्ट्रपति के अभिभाषण पर धन्यवाद का प्रस्ताव अविलम्बनीय लोक महत्त्व के विषय पर स्थगन प्रस्ताव, सरकार, सामान्य लोकहित के विषय पर चर्चा उठाने के प्रस्ताव, मन्त्रीपरिषद् में अविश्वास का प्रस्ताव, अध्यक्ष और उपाध्यक्ष तथा राज्य सभा के सभापति या उपसभापति को पदच्युत करने के संकल्प और ऐसे सदस्य का स्थान रिक्त करने का प्रस्ताव, जिसकी छुट्टी सदन ने मंजूर न की हो, मूल प्रस्तावों के उदाहरण हैं।¹⁵ इसके प्रतिष्ठित ऊँचे पदों पर आसीन व्यक्तियों पर महाभियोग चलाने का उपबंध है जो उचित शब्दों में बनाए गए मूल प्रस्ताव द्वारा ही चलाया जा सकता है।¹⁶ मूल प्रस्ताव के प्रस्तावक को वाद-विवाद का उत्तर देने का अधिकार होता है। सब संकल्प मूल प्रस्ताव होते हैं।

स्थानापन्न प्रस्ताव (सबस्टीट्यूट मोशन) - जो प्रस्ताव किसी नीति या स्थिति या वक्तव्य या किसी अन्य विषय पर विचार करने के मूल प्रस्ताव के स्थान पर रखने के लिए प्रस्तुत किये गये हों, स्थानापन्न प्रस्ताव कहलाते हैं।¹⁷ किसी मूल प्रस्ताव पर चर्चा प्रारम्भ होने से पहले कोई सदस्य स्थानापन्न प्रस्ताव रख सकता है जो कि मूल प्रस्ताव के विषय पर हो परन्तु इस ढंग से लिखा जा सकता है कि उगमे सदन की कोई राय व्यक्त होती हो। स्थानापन्न प्रस्ताव पर मूल प्रस्ताव के साथ-साथ विचार किया जाता है। वाद-विवाद के पश्चात् केवल स्थानापन्न प्रस्ताव पर ही सभा का मत लिया जाता है।¹⁸ स्वीकृत हो जाने पर वह मूल प्रस्ताव का स्थान ले लेता है जिसे तब मतदान के लिए नहीं रखा जाता, क्योंकि जब संशोधन स्वीकृत हो जाए तो मूल प्रश्न को संशोधित रूप में मतदान के लिए रखा जाता है।

सहायक प्रस्ताव (सबसिडियरी मोशन):

यह प्रस्ताव अन्य प्रस्तावों पर आधारित या उनसे संबंधित होते हैं या मदन की किसी कार्यवाही में उत्पन्न होते हैं। अपने प्राप में उनका कोई मतलब नहीं होता? और वे मूल प्रस्ताव या मदन की कार्यवाही या उल्लेख किये बिना सदन के निर्णय की अभिव्यक्ति नहीं कर सकते। सहायक प्रस्तावों को तीन श्रेणियों में बांटा जाता है।

(क) धान्यगिक प्रस्ताव (अन्वीक्षरी मोशन),

(ख) प्रतिस्थापक प्रस्ताव, (सुपरसेडिंग मोशन), और,

(ग) सशोधन (एमेंडमेन्ट)¹⁹

धान्यगिक प्रस्ताव (Ancillary Motion) वे प्रस्ताव हैं, जिन्हें सदन की प्रथा के अन्तर्गत विभिन्न प्रकार के कार्य को आगे चलाने का नियमित उपाय माना जाता है क्योंकि वे वे प्रस्ताव हैं जो किसी विधेयक के विभिन्न प्रकरणों के संबंध में रखे जाते हैं जैसे कि 'विधेयक पर विचार किया जाये' या 'विधेयक को किसी प्रवर या समुक्त समिति को सौंपा जाये' या 'कि विधेयक को पास किया जाये'।

प्रतिस्थापक प्रस्ताव (Superceding Motion) वे प्रस्ताव हैं जो यद्यपि अपने प्राप में स्वतंत्र होते हैं, परन्तु वे किसी अन्य प्रस्ताव पर बाद-विवाद के दौरान रखे जाते हैं और इनका उद्देश्य उक्त प्रस्ताव का स्थान लेना होता है। ऐसे प्रस्तावों को किसी भी सदस्य द्वारा रखा जा सकता है। प्रस्ताव के माध्यम से यह कहा जा सकता है कि "किसी विधेयक (Bill) को प्रवर या समुक्त समिति (Select-Committee) को पुनर्गठित किया जाये" या "उस पर और रद्द जानने के लिए उसे फिर से परिचालित किया जाये" या "विधेयक पर बाद-विवाद स्थगित किया जाये"। इस प्रकार के प्रस्ताव बिलम्बकारी प्रस्ताव होते हैं।

सशोधन किसी अन्य प्रस्ताव पर बाद-विवाद के दौरान रखा जाने वाला सहायक प्रस्ताव है जिसके माध्यम से मुख्य प्रस्ताव के रखे जाने और उस पर निर्णय होने के बीच बाद-विवाद और निर्णय का एक प्रारम्भ हो जाता है। उसका उद्देश्य या तो किसी प्रस्ताव का रूप भेद करना या मूल प्रश्न के विस्तार के रूप में कोई नया प्रस्ताव मदन के समक्ष पेश करना होता है। सशोधन विधेयक, मन्त्र या प्रस्ताव किसी व्यक्ति के बारे में हो सकता है या मन्त्र या प्रस्ताव के बारे में हो सकता है। यदि कोई सशोधन स्वीकार हो जाता है तो मूल प्रस्ताव की सम्बन्धित रूप में मदन के समक्ष समुदाय के लिए रखा जाता है।

किसी अन्य सूचना की तरह प्रस्ताव की सूचना निम्नलिखित रूप में महामहिम को दी जाती है।²⁰ प्रस्तावों की सूचना के लिए कोई अवधि निर्धारित नहीं है। यह सूचना किसी सरकारी सदस्य (मन्त्री) द्वारा या गैर-सरकारी सदस्य द्वारा दी जा सकती है। पीठासीन अधिकारी किसी प्रस्ताव को गृहीत कर सकता है या रद्द

कर सकता है या उसके लिए प्राणिक रूप में अनुमति दे सकता है।²¹ इसके प्रति-रिक्त प्रस्ताव की विषय-वस्तु में, अन्य बातों के लिए साथ-साथ, किसी एक ही निश्चित प्रश्न को उठाया जाना चाहिए, उसमें व्यंग्यात्मक पद, लांछन या मान-हानिकारक कथन नहीं होने चाहिए और उसके माध्यम से कोई विशेषाधिकार का प्रश्न या किसी ऐसे विषय से संबंधित प्रश्न नहीं उठाया जाना चाहिए जो भारत के किसी भाग में क्षेत्राधिकार रखने वाले किसी न्यायालय के न्याय निर्णय के अधीन हो।²²

अनियत दिन वाले प्रस्ताव (No-day-yet Named Motions)

अदि अध्यक्ष किसी प्रस्ताव की सूचना स्वीकार कर लेता है और उस पर विचार के लिए कोई तिथि निश्चित नहीं की जाती तो, उसे "अनियत दिन वाला प्रस्ताव" कहा जाता है। ऐसे प्रस्तावों की सभी सूचनाएँ सप्ताह में एक बार कार्य मंत्रणा समिति के समक्ष रखी जाती हैं जो उनके विषय की अविलम्बनीयता और महत्व के आधार पर सदन में चर्चा के लिए प्रस्तावों का चयन करती है और इस हेतु समय भी नियत करती है।²³

प्रस्ताव कैसे पेश किया जाता है :

जिस सदस्य के नाम में प्रस्ताव कार्य-सूची में रखा गया हो, प्रस्ताव के लिए नियत दिन अध्यक्ष द्वारा पुकारे जाने पर वह विधिवत अपना प्रस्ताव रखता है और अपना भाषण देता है। उसके बाद अध्यक्ष प्रस्ताव को सभा के सामने रखता है। तत्पश्चात्, सदस्य मशोधन या स्थानापन्न प्रस्ताव रखते हैं और इस विषय पर चर्चा होती है। जब सदस्य और सम्बद्ध मंत्री वाद-विवाद में भाग ले चुकते हैं, तो उसका उत्तर देने के लिए प्रस्ताव का प्रस्तावक सदस्य उस पर बोल सकता है। मशोधन तथा स्थानापन्न प्रस्ताव, यदि कोई हो, सभा के मतदान के लिए रखा जाता है। परन्तु नियम 342 के अधीन यह प्रस्ताव कि किसी नीति का स्थिति या वक्तव्य या किसी अन्य मामले पर विचार किया जाये, सभा के मत के लिये नहीं रखा जाता। यदि प्रस्ताव सदन द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है तो उसकी एक प्रति उचित कार्यवाही के लिए सम्बद्ध मंत्री को भेज दी जाती है।

प्रस्तावों के सम्बन्ध में राज्य सभा में भी इसी प्रक्रिया का अनुसरण किया जाता है। नियत दिन या नियत दिनों के अंतिम दिन, जैसी भी स्थिति हो, सभापति मूल प्रश्न पर सदन के फैसले के लिए तुरन्त प्रत्येक आवश्यक प्रश्न को मतदान के लिए रखता है। प्रस्ताव पेश करने वाले सदस्य को उत्तर देने का अधिकार होता है। ऐसे प्रस्ताव पर मशोधन भी पेश किए जा सकते हैं।²⁴

स्थगन प्रस्ताव : (Adjournment Motion),

सामान्यतया, अध्यक्ष की अनुमति के बिना किसी बैठक में कोई ऐसा कार्य नहीं किया जाता जो उम दिन की कार्य-सूची में सम्मिलित न हो।²⁵ तथापि

- 2 कुतुबमीनार दुर्घटना जिममे 45 लोग मारे गये ।
- 3 सरकार की यह सुनिश्चित करने में प्रयत्न कि स्वर्ण मंदिर धादि जैसे धार्मिक स्थानों का विधि और व्यवस्था विगड़ने के लिए प्रयोग न किया जाये जैसा कि 25 अप्रैल, 1983 को स्वर्ण मंदिर के निकट भारतीय पुलिस सेवा के एक वरिष्ठ अधिकारी की हत्या किए जाने में स्पष्ट है ।
- 4 पंजाब में उग्रवादियों की गतिविधियों में उत्पन्न गम्भीर स्थिति और इस मामले को हल करने में सरकार की विफलता ।

जो सदस्य स्थगन प्रस्ताव (Adjournment Motion) पेश करना चाहता हो, उससे यह अपेक्षा की जाती है कि वह सूचना उस दिन, जिस दिन कि प्रस्ताव करने का विचार हो, 10 00 बजे म.पू. तक महासचिव को दे और उसकी प्रतिया अध्यक्ष, संबंधित मंत्री और संसदीय कार्य मंत्री को भेजे²⁸ । जहां अध्यक्ष प्रथम दृष्टि में इस बात में संतुष्ट हो जाए कि चर्चा के लिए प्रस्तावित मामला नियमों के अनुकूल है, तो वह प्रस्ताव पेश करने की सम्मति दे सकता है और उपर्युक्त समय पर अर्थात् प्रश्न काल के पश्चात् अध्यक्ष संबंधित सदस्य को कह सकता है कि वह स्थगन प्रस्ताव को पेश करने के लिए सभा की अनुमति मांगे । यदि अनुमति दिये जाने पर आपत्ति की जाती है, तो अध्यक्ष अनुमति दिये जाने के पक्षधर सदस्यों को अपने स्थानों पर खड़ा होने के लिए कहेगा और यदि तदनुसार कम में कम पञ्चाम सदस्य खड़े हो जाते हैं, तो वह घोषणा करेगा कि अनुमति दी जाती है ।²⁹

सभा द्वारा किसी स्थगन प्रस्ताव का पेश किए जाने के लिए सभा की अनुमति दिये जाने के बाद प्रस्ताव पर चर्चा सामान्यतया 11 00 बजे म.पू. पर प्रारम्भ होती है और ढाई घंटे तक अर्थात् 18.30 बजे म.पू. तक चलती है ।³⁰ प्रस्तावक द्वारा यह प्रस्ताव "कि सभा अब स्थगित हो" पेश किये जाने के साथ ही चर्चा प्रारम्भ हो जाती है । प्रस्ताव पर प्रस्तावक के बोले चुकने के बाद अन्य सदस्य बोलते हैं और उनके बाद मंत्री बोलता है और अन्त में प्रस्तावक को उत्तर देने का अधिकार होता है । तत्पश्चात् स्थगन प्रस्ताव सभा के सामने मतदान के लिए रखा जाता है । जिस समय स्थगन प्रस्ताव पर चर्चा प्रारम्भ होती है, उस समय से लेकर उसका निर्णय होने तक अध्यक्ष को सभा को स्थगित करने की कोई शक्ति प्राप्त नहीं है । उस समय के बीच सभा के स्थगन के संबंध में निर्णय करने की शक्ति सभा के हाथ में है ।

यदि प्रस्ताव अस्वीकृत हो जाता है तो स्थगन प्रस्ताव के कारण जिस कार्य के निपटान में व्यवधान आया था, उस पर चर्चा पुनः शुरू की जाती है । यद्यपि स्थगन प्रस्ताव पास हो जाने से सरकार अप्रसन्न नहीं होती तथापि उसमें यह आभास हो जाता है कि जो सरकार स्थगन प्रस्ताव पर प्रतिवृत्त मन को रोकने में विफल रही है वह मंत्रिपरिषद् (Council of Ministers) में "अविश्वास" के

प्रस्ताव" (No-Confidence Motion) के परिणाम से बच नहीं सकेंगे। लोक सभा को कार्यवाही के दौरान प्राप्त हुई स्थगन प्रस्तावों की 5762 सूचनाओं में से केवल 149 सूचनाएँ सदन के समक्ष लायी गयीं और इनमें से केवल 24 सूचनाएँ गृहीत हो सकीं और उन पर चर्चा हो सकी और उनमें से कोई भी प्रस्ताव स्वीकृत नहीं हुआ। साठवीं लोकसभा में 1801 सूचनाएँ मिलीं, 80 सदन के सामने उठाये जाने के लिये अल्पसंख्यक की अनुमति पार्श्व, 4 पर चर्चा हुई किन्तु कोई भी प्रस्ताव स्वीकृत नहीं गया।

ध्यान आकर्षण सूचनाएं (Calling Attention Notices)

ध्यान आकर्षण सूचनाओं सबसे निम्न। जनवरी, 1954 को प्रक्रिया सभ्यताओं निम्नो में रखा गया था। उसमें पहले किसी भी सरकार की सभ्यता के लिए कोई ऐसी प्रक्रिया की कमी महसूस की जा रही थी जिसके माध्यम से वह ध्यान सूचना पर कोई महत्वपूर्ण मामला उठा सके। ऐसे प्रयोजनों के लिए बहुधा स्थगन प्रस्ताव की प्रक्रिया का सहारा लिया जाता था। क्योंकि स्थगन प्रस्ताव निन्दा प्रस्ताव (Censure Motion) जैसा होता है और उसका क्षेत्र बहुत सीमित होता है। इसलिए यह आवश्यक समझा गया कि किसी ऐसी प्रक्रिया का विकास किया जाए जिसके माध्यम से सदस्यों को सभा का ध्यान महत्वपूर्ण मामलों की ओर दिखाने का अवसर मिल सके।

ध्यान दिखाने की सूचनाओं की धारणा भारतीय उद्भव की है। यह धारणा संसदीय प्रक्रिया में भारत की सबसे दूर है। इस प्रश्न पूछने के माध्यम से अनुपूरक प्रश्न (Supplementary Question) और सभ्यता में टिप्पणी करना भी शामिल है। जिसमें सभी दृष्टिकोण ठीक-ठीक और सभ्यता में रखा जाने है और सरकार का प्रस्ताव पत्र बनाने का समुचित अवसर प्राप्त होता है। कई बार इस प्रक्रिया के माध्यम से सदस्यों का किसी महत्वपूर्ण विषय के संबंध में सरकार की धारणा या प्रस्ताव रूप से धारणा करना करने का अवसर प्राप्त होता है। वे इसके माध्यम से किसी महत्वपूर्ण विषय के संबंध में सरकार की असफलता या असमर्थता का प्रमाण पर भी प्रकाश डाल सकते हैं।

कई सभ्यता प्रत्यक्ष/अप्रत्यक्ष की पूर्व प्रस्ताव में अविश्वसनीय लोक महत्व (Urgent Public Importance) के किसी विषय की ओर किसी भी या ध्यान आकर्षित कर सकता है और उसमें धारणा कर सकता है कि वह उस विषय के संबंध में प्रस्ताव (Statement) दे।¹ सभी एक नज़िप्त वक्तव्य दे सकता है या बाद में किसी समय सभ्यता किसी दिन वक्तव्य देने का समय प्राप्त कर सकता है।

सामान्यतया ध्यान आकर्षण सूचनाएं (Call attention Notices) दैनिक सभा/सदन-सभा में प्रकाशित समाचारों पर आधारित होती हैं। कभी-कभी वे किसी सदस्य की किसी जानकारी के आधार पर या उसके अपने विचारों के आधार पर

पत्र-व्यवहार के आधार पर भी दी जा सकती है ।

ध्यान आकर्षण सूचनाएँ सदस्यों द्वारा लिखित रूप में 10.00 बज म पू. तक देनी होती है । साधारणतः किसी सदस्य को किसी एक बैठक के लिए दो से अधिक सूचनाएँ नहीं देनी चाहियें । एक ही विषय पर एक से अधिक सदस्यों द्वारा सूचनाएँ दी जा सकती हैं, परन्तु कार्यसूची (List of Business) में अधिक से अधिक पाँच सदस्यों के नाम दिखाये जाते हैं । एक सप्ताह के दौरान प्राप्त सभी ध्यान आकर्षण सूचनाएँ बनी रहती हैं और दिन प्रतिदिन अध्यक्ष के समक्ष रखी जाती हैं । अध्यक्ष इन सूचनाओं पर विचार करता है तथा किसी ऐसे मामले को जो कि उसकी राय में अधिक महत्वपूर्ण और अविलम्बनीय है, अगले दिन मदन की बैठक में संबोधित मंत्री द्वारा वक्तव्य देने के लिए चयन करता है । साधारणतया, एक दिन में केवल एक ही मामला लिया जाता है । तथापि, कतिपय मामलों में अध्यक्ष द्वारा एक बैठक के लिए दो ऐसे मामले चुने जा सकते हैं । परन्तु यदि अध्यक्ष का विचार हो कि मामला इतना अविलम्बनीय है कि मंत्री द्वारा उसी दिन वक्तव्य दिया जाना चाहिए तो वह, अपने विवेकाधिकार (Discretion) से, ध्यान आकर्षण को उसी दिन लिए जाने की अनुमति दे सकता है जिस दिन उसकी सूचना दी गई हो । ध्यान आकर्षित किये जान पर यदि मंत्री के पास सभी तथ्य हों तो वह वक्तव्य दे सकता है । जो जानकारी मांगी गई हो, यदि वह उस समय मंत्री के पास न हो, तो वह बाद के किसी समय या तिथि तक समय माग सकता है जिस से कि वह जानकारी इकट्ठी करके वक्तव्य दे सके ।

सामान्यतया सभा की एक बैठक में ध्यान आकर्षण की सूचना के माध्यम से मंत्रियों का ध्यान आकर्षित करने के लिए अविलम्बनीय लोक महत्व के दो से अधिक विषय नहीं उठाये जा सकते । ऐसे वक्तव्य पर, जब वह दिया जाए कोई वाद-विवाद (Debate) नहीं होता, परन्तु प्रत्येक सदस्य, जिसके नाम में कार्य-सूची में मद दिखाई गई हो, अध्यक्ष की अनुमति से स्पष्टीकरण के लिए प्रश्न पूछ सकता है । अतः ध्यान आकर्षण प्रस्ताव का मुख्य प्रयोजन यह है कि किसी अविलम्बनीय स्वरूप के मामले पर संबंधित मंत्री प्राधिकृत वक्तव्य दे । इस प्रक्रिया में सरकार की निन्दा अन्तर्ग्रस्त नहीं होती क्योंकि न तो इस प्रस्ताव पर नियत रूप से चर्चा होती है और न ही मतदान होता है ।

कुछ विषयों के उदाहरण जिन पर मंत्रियों को वक्तव्य देने का कहा गया इन प्रकार हैं—भारत के किसी भाग में उपद्रव; सीमावर्ती भगड़े; रेल दुर्घटनाएँ; सरकारी उपक्रमों का बन्द होना, न्यायालयों द्वारा दिये गये ऐसे फैसले जिनमें मन्त्रालयों या केन्द्रीय सरकार के अधिकारियों को प्रभावित करने वाली टिप्पणियाँ की गई हो; शत्रु के विमानों द्वारा वायु-सीमा क्षेत्र का

उत्पन्न, पतनी, बन्दरगाहों, विमान कम्पनियों, रेलवे तथा अन्य सांख्यिक उपयोग की सेवाओं में हड़तालों; विदेशों में रहने वाले भारतीयों की स्थिति, गम्भीर आन्दोलन, मुक्ति या बाढ़ की स्थिति; उत्पादि । ध्यान आकर्षण सूचना की प्राप्ति की दो मुख्य कमीटिया है, अविनम्बनीयता और लोक महत्व । इस सूचना की प्राप्ति का निर्णय अग्रिम अपने विवेकाधिकार में करता है ।

ध्यानाकर्षण की प्रक्रिया में मन्त्र सरकार पर बहुत गहरे के लिए बहुत उपयोगी मित्र हुई है । इसमें वह सरकार को मईव मनक रस मुर्ती है । यह एक महत्वपूर्ण मामले का उठाने, उस पर चर्चा करने और निष्कर्ष पर पहुंचने का ऐसा मशिन एक तात्कालिक उपाय है जिसमें सूचना देने वाले सदस्यों को, दल के सचेतक (चिह्न) के बिना और किसी औपचारिक या विशिष्ट प्रस्ताव पर मन विमात्रन द्वारा मुख्य निर्णय पर पहुंचने बिना समान रूप में भाग लेने का अधिकार होता है ।

प्रत्यक्षाधीन चर्चा (Short Duration Discussions)

प्रत्यक्षाधीन चर्चा एक ऐसा महत्वपूर्ण मन्त्रोप माधन सदस्यों की उपनयन है जिसके द्वारा वे अविनम्बनीय लोक महत्व के मामलों की ओर सरकार का ध्यान आकर्षित कर सकते हैं । 1953 में पूर्व सकल्प अथवा प्रस्ताव के अलावा अविनम्बनीय लोक महत्व के किसी मामले पर मन्त्रा में चर्चा उठाने के लिए नियमों में कोई उद्देश्य नहीं था । जब कभी सदस्य किसी अविनम्बनीय लोक महत्व के किसी मामले की ओर सरकार का ध्यान आकर्षित करना चाहते थे, तो वे स्वयं प्रस्तावों का सहारा लेते थे । वृत्ति स्थिति प्रस्ताव में निम्न प्रस्ताव अभिप्रेत है इसलिए नयी व्यवस्था में जब सरकार मन्त्र के प्रति उत्तरदायी हो गई, तब ऐसी प्रक्रिया का सहारा लेना उचित नहीं समझा गया । इसलिए मार्च, 1953 में एक परम्परा अपनाई गयी जिसके द्वारा सदस्य किसी औपचारिक प्रस्ताव अथवा उस पर मन्त्रा के बिना प्रत्यक्षाधीन चर्चा (Short Duration Discussion) उठा सकते थे । यह प्रक्रिया अब दोनों सदनों के प्रक्रिया नियमों का अंग बन चुकी है ।

प्रत्यक्षाधीन चर्चा को उठाने के लिए सूचना महामन्त्र के नाम लिखित रूप में देनी होती है जिसमें उठाना जाने वाला विषय स्पष्ट रूप में बताया होता है । सूचना के साथ एक व्याख्यात्मक टिप्पण (Explanatory Note) संलग्न होना चाहिए जिसमें चर्चा को उठाने के लिए कारण बताए गए हों और उन पर कम से कम दो अन्य सदस्यों के हस्ताक्षर भी होने चाहिए ।¹²²

अग्रज/समाधि प्रत्यक्षाधीन चर्चा की सूचना की प्राप्ति का निर्णय करना है । यदि उसका समाधान हो जाये कि विषय अविनम्बनीय है और मन्त्रा में जन्मी ही उठाने जाने के निम्न पर्याप्त महत्व का है और उस

पर चर्चा के लिए जल्दी कोई अवसर अन्यथा उपलब्ध नहीं है तो वह सूचना ग्रहण कर सकता है।³³ किसी भी अल्पकालीन चर्चा की सूचना तभी गृहीत की जाएगी यदि उगमे ऐसा मामला उठाया गया हो जिसका मूलतः केन्द्रीय सरकार से सम्बन्ध हो, जो निराधार आरोपों पर आधारित न हो, जो काल्पनिक न हो और जो अविनियमनीय हो। एक सूचना में केवल एक मामला उठाया जा सकता है।

अध्यक्ष अल्पकालीन चर्चाओं के लिये एक सप्ताह में दो बैठकें नियत कर सकता है और ऐसी चर्चा के लिए बैठक की समाप्ति पर अवदा उसमें पूर्व अधिक से अधिक दो घंटे की अवधि की अनुमति दे सकता है।³⁴ कार्य मन्त्रणा समिति (Business Advisory Committee) चर्चा के लिये समय नियत करती है। सामान्यतया, अल्पकालीन चर्चाएं, मंगलवार और शुक्रवार के दिन की जाती हैं। राज्य सभा में सम्भाषित, सदन के नेता के परामर्श से, चर्चा के लिए तिथि निर्धारित कर सकता है और उसके लिए अधिक से अधिक ढाई घंटे का समय दे सकता है।

चर्चा के लिए सूचना गृहीत किये जाने और तारीख निश्चित किये जाने के बाद उसे उस तारीख की कार्य-सूची में प्रथम दो सदस्यों के नाम से सम्मिलित किया जाता है। उस दिन अध्यक्ष उस पहले सदस्य को, जिसके नाम से कार्य-सूची में चर्चा दर्ज होती है, संक्षिप्त बक्तव्य देने को कहता है। किसी ऐसे सदस्य का भी जिसने अध्यक्ष को पहले सूचित किया हो, चर्चा में भाग लेने की अनुमति दी जाती है। अन्त से मंत्री सक्षेप में उत्तर देता है। जो सदस्य चर्चा उठाता है उसे उत्तर देने का अधिकार नहीं होता। सभा के समक्ष कोई औपचारिक प्रस्ताव नहीं होता है और न ही मतदान होता है।³⁵ चर्चा का प्रयोजन यह होता है कि जिन सदस्यों के पास विचाराधीन मामले के बारे में कुछ तथ्य हो वे सदन को उन तथ्यों से अवगत करायें और मंत्री सदन और राष्ट्र के लाभार्थ स्थिति स्पष्ट करे।

नियम 377 के अधीन उल्लेख (Reference Under Rule 377)

प्रश्न काल के तुरन्त बाद अनेक सदस्य एक साथ खड़े होकर अपना मामला उठाना चाहते हैं। जिन्हें वह अत्यन्त महत्वपूर्ण समझते हैं और जिसके लिये प्रक्रियागत कार्यवाही करना उनके लिये विलम्बकारी होता है, इससे सदन में कोलाहल और अव्यवस्था का वातावरण उत्पन्न हो जाता है। सदन का समय तो नष्ट होता ही है किन्तु सदस्य भी अपने पायले के सम्बन्ध में जानकारी प्राप्त करने में असमर्थ रहते हैं। इस प्रकार मूल्यवान समय की हानि को देखते हुये दोनों सदनों के पीठासीन अधिकारी महसूस करने लगे थे कि इस प्रथा को रोकने की आवश्यकता है। वे चाहते थे कि कोई ऐसी प्रक्रिया विकसित की जाये जिससे कि सदस्य उन मामलों को उठा सकें जो हात्त ही के किसी प्रश्न, स्थगन प्रस्ताव, छानाबंदी प्रस्ताव आदि का विषय न रहे हों। फलस्वरूप राज्य सभा में "विषय उल्लेख" (Special mention) की प्रथा और लोक सभा में नियम 377 के अधीन मामलों

उठाने की प्रथा प्रारम्भ हुई। सर्व प्रथम 14 मई, 1900 को नियम 377 के उप-बन्ध का प्रयोग किया गया जब पुलिस द्वारा एक मसद मध्य क साथ दिये गये दुष्प्रवहार सबरी मामला उठाया गया। यह एक ऐसा मामला था जो किसी भी अन्य नियम के अधीन उठाया नहीं जा सकता था।

अवस्था के प्रश्नों में भिन्न मामलों का या गये मामलों का जिन्हें प्रश्नों, अन्यसूचना प्रश्नों, ध्यान माहर्षक सूचनाओं, प्रस्ताव आदि में सम्मिलित नियमों के अन्तर्गत नहीं उठाया जा सकता, नियम 377 के अधीन उठाया जा सकता है।

जो सदस्य नियम 377 के अन्तर्गत किसी मामले को उठाना चाहता हो उस उसकी सूचना महासचिव को वाचन रूप में दे देता है। उसका प्रस्तावित कथन साधारणतया 200 शब्दों से अधिक शब्दों का नहीं होना चाहिए। कोई सूचना पाठ बनाने के लिये उसमें, अन्य बातों के साथ-साथ, केवल स्थानीय महत्त्व का मामला अवकाश के दौरान उन नियम के अन्तर्गत सदस्य द्वारा पहले उठाये गये विषय के समान या न्यायालय के विचारार्थक मामला (sub-judicial matter) नहीं उठाया जाना चाहिए और काइ एना मायला नहीं उठाया जाना चाहिए जिसमें तर्क, अनुमान, व्यक्तित्व, अभ्यास या भावनात्मक कथन हों।

अध्यक्ष द्वारा यथा स्वीकृति पाठ की प्रति सम्मेलन सदस्य को उस दिन दी जाती है, जब उसे मामला उठाने की अनुमति दी जाती है। सदस्य का अपने बक्तव्य के अनुमोदिन पाठ में हटकर कुछ करने की अनुमति नहीं होती। सामान्यतया, मन्त्री, 377 नियम के अधीन उठाने वाले मामलों पर बक्तव्य नहीं देते हैं। तथापि, यदि कोई मन्त्री ऐसा करना चाहे तो वह सम्मेलन की अनुमति से उस विषय पर बक्तव्य दे सकता है। सदस्य द्वारा नियम 377 के अधीन उठाये गये मामलों के बारे में सर्वप्रथम मन्त्री मंत्री सदस्य को पत्र लिखता है और उस मामले पर सरकार के दृष्टिकोण अवकाश उस पर सरकार द्वारा की गई कार्यवाही की सूचना देता है। यह मसद कार्य-गुपी में सम्मिलित नहीं की जाती है।

छठी लोक सभा के चौथे अधिवेशन तक नियम 377 के अधीन मामला उठाने का प्रयोग सीमित रहा किन्तु तत्पश्चात् इसके प्रयोग में उत्तरोत्तर वृद्धि हुई। वह देखने में आता है कि सदस्य लोक महत्त्व के विभिन्न मामलों उठाने में इस नियम का अधिक से अधिक प्रयोग कर रहे हैं। यथा, चौथी लोक सभा की कार्यवाही में नियम 377 के अधीन केवल 36 मामले उठाने की अनुमति दी गई तथा पाचवी छठी, सातवीं और आठवीं लोक सभा की कार्यवाही में इन मामलों की संख्या बढ़कर क्रमशः 184, 829, 3134 और 3205 हो गई।

प्रविशवास प्रस्ताव (Motion of No-Confidence)

मन्त्रि परिषद् सामूहिक रूप से लोक सभा के प्रति जिम्मेदार है। वह उस एक पदाधीन रहती है जब तक उसे लोक सभा का विश्वास प्राप्त हो कि सरकार

के लिये अपनी विधान सम्बन्धी और राजस्व सम्बन्धी प्रस्थापनाओं तथा सर्वे के बारे में स्पष्ट रूप से ससद् का अनुमोदन प्राप्त करना आवश्यक होता है और कई बार उसे ससद् के सामने अपनी नीति स्पष्ट करनी पड़ती है और उसे उचित प्रमाणित करना पड़ता है। यदि सभा स्पष्ट रूप में यह कह दे कि वह सरकार का समर्थन नहीं करना चाहती अर्थात् यदि सरकार सभा का विश्वास खो बैठे-तो सरकार को या तो पद त्याग करना पड़ता है और या सभा का विघटन करना पड़ता है। चाहे प्रधान मंत्री सभा के विघटन की सिफारिश करें या न करें। विरोधी पक्ष चाहे तो अविश्वास प्रस्ताव (No-Confidence motion) पर सभा में मतदान करा कर सभा की राय का पता चला सकता है।

लोक सभा के प्रति मन्त्रि-परिषद् की सामूहिक जिम्मेदारी (Collective responsibility of Council of Ministers) स्पष्ट रूप से संविधान में उपबोधित है। किसी एक मंत्री में अविश्वास का प्रस्ताव नियमों के विरुद्ध है। क्योंकि यह उत्तरदायित्व सामूहिक होता है। नियमों के अन्तर्गत केवल सामूहिक रूप से मन्त्रि-परिषद् में विश्वास के अभाव का प्रस्ताव गृहीत किया जा सकता है और किसी मंत्री में व्यक्तिगत रूप से विश्वास का अभाव व्यक्त करने वाला प्रस्ताव नियमानुकूल नहीं होता है।³⁷

मन्त्रि परिषद् में अविश्वास का प्रस्ताव निन्दा प्रस्ताव (Censure motion) से बिल्कुल भिन्न है। जब कि निन्दा प्रस्ताव में वे आधार या आरोप बताये जाते हैं जिन पर यह आधारित हो, लेकिन अविश्वास प्रस्ताव में वे आधार बताने की आवश्यकता नहीं होती है। मन्त्रिपरिषद् के प्रति अविश्वास प्रस्ताव पेश करने के लिये अनुमति मागने वाले सदस्य को उस दिन की बैठक प्रारम्भ होने से पहले महा-सचिव को उस प्रस्ताव की लिखित सूचना देनी होती है, जो वह पेश करना चाहता हो। नियमों में ग्राह्यता की कोई शर्त निर्धारित नहीं है। अध्यक्ष को यह शक्ति प्राप्त है कि वह निर्णय करे कि कोई प्रस्ताव नियमानुकूल है या नहीं।

यदि अध्यक्ष की यह राय हो कि कोई अविश्वास प्रस्ताव नियमानुकूल है तो वह सभा में प्रस्ताव पढ़ कर सुनाता है या सूचना देने वाला सदस्य उस प्रस्ताव को पेश करने के लिये सभा की अनुमति मागता है। उसके बाद अध्यक्ष उन सदस्यों से, जो प्रस्ताव के पक्ष में हो, कहता है कि वे अपने अपने स्थानों पर खड़े हो जायें और यदि तदनुसार कम से कम पचास सदस्य खड़े हो जायें तो अध्यक्ष घोषणा करता है कि सभा प्रस्ताव के रखे जाने की अनुमति देती है। यदि पचास से कम सदस्य खड़े हो तो अध्यक्ष सदस्य को सूचित करता है कि उसे सभा की अनुमति नहीं है। अविश्वास प्रस्ताव सभा में रखे जाने की अनुमति मिलने के दस दिन के भीतर उस पर सभा में चर्चा होना आवश्यक है। अध्यक्ष सदन के नेता और विभिन्न विरोधी दलों तथा समूहों से परामर्श करके फैसला करता है कि प्रस्ताव पर चर्चा किस दिन हो।

चर्चा के लिये समय, सभा द्वारा काय मन्त्रणा रोमति को सिकासिण पर नियत किया जाता है । जब सदस्य प्रस्ताव पर बोल लेते हैं तो प्रधानमन्त्री सरकार पर लगाये गये धारोको का उत्तर देता है । प्रस्ताव रखने वाले सदस्य को बाद विवाद का उत्तर देने का अधिकार होना है । जब प्रस्ताव पर बाद-विवाद समाप्त हो जाये तो अध्यक्ष प्रस्ताव पर सभा का निर्णय जानने के लिये उसे तुरन्त सभा के सामने रख सकता है और सभा का निर्णय मौखिक मत द्वारा, या विभाजन द्वारा, यदि इसकी माग हो जाये तो, जाना जाता है ।²⁹

सदन में प्रस्ताव पेश करने की अनुमति मागने वाला सदस्य अविवशता प्रस्ताव की सूचना वापस भी ले सकता है किन्तु ऐसा वह सदन की अनुमति से हो कर सकता है । वे सदस्य जिन्होंने अविवशता प्रस्ताव की सूचना पर हस्ताक्षर कर रखे हो अपने हस्ताक्षरों सहित पत्र भेज कर भी सूचना वापस ले सकते हैं किन्तु यह कार्यवाही सदन में अविवशता प्रस्ताव के लिये जाने से पहले की जानी चाहिये । उस स्थिति में सदन में उस मद का उन्नेय हो नहीं किया जाता या उसे सदन के सामने पेश हो नहीं किया जाता ।

सविधान के अधीन, पूरक, सरकार सामूहिक रूप से केवल प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित लोक सभा के प्रति ही उत्तरदायी होती है, अतः राज्य सभा को अविवशता प्रस्ताव पर चर्चा करने की शक्ति प्राप्त नहीं है ।

निन्दा प्रस्ताव (सेन्सोर मोशन)

निन्दा प्रस्ताव मन्त्रिपरिषद् में अविवशता के प्रस्ताव से बिल्कुल भिन्न है । निन्दा प्रस्ताव में वे आधार या धारोको का उल्लेख किया जाता है जिन पर वह आधारित होता है जब कि अविवशता प्रस्ताव में वे आधार बताने की आवश्यकता नहीं होती है । निन्दा प्रस्ताव की सरकार की कुछ नीतियों या कार्यवाहियों के कारण उसकी निन्दा करने के स्पष्ट प्रयोजन से पेश किया जाता है । निन्दा प्रस्ताव मन्त्रिपरिषद् के विच्छेद या किसी एक मन्त्री के विच्छेद या मन्त्रियों के किसी समूह के विच्छेद इस आधार पर रखा जा सकता है कि उन्होंने अपनी नीति पर कार्य नहीं किया । या वे उसमें असफल रहे हैं या उनकी नीति के कारण ही ऐसा प्रस्ताव रखा जा सकता है । ऐसे प्रस्ताव स्पष्ट होने चाहिये जिसमें कि निन्दा के कारण, सदन में और ठीक-ठीक बताये गये हो । प्रस्ताव नियमानुसृत है या नहीं इस सम्बन्ध में अध्यक्ष का निर्णय अन्तिम होता है । निन्दा प्रस्ताव रखने के लिये सदन की अनुमति आवश्यक नहीं होती । यह सरकार के विवेकाधिकार पर निर्भर करता है कि वह उसके लिये समय निकाले और चर्चा के लिये तिथि निर्धारित करे । निन्दा प्रस्ताव रखने के बारे में नियमों में कोई स्पष्ट उल्लेख नहीं है । ऐसे प्रस्ताव पर वही नियम लागू होते हैं जो कि सामान्य प्रस्तावों पर लागू होते हैं,³⁰ और उसे अनियत दिन वाले प्रस्तावों के रूप में स्वीकार किया जा सकता है ।

संदर्भ

1. नियम 172
2. नियम 171
3. यह मकल्प 28. 8. 1981 को पेश किया गया था और 11. 9. 81 को सदन की अनुमति से वापस लिया गया था ।
- 4 यह मकल्प 31 3. 1983 को पेश किया गया था और 19. 8 83 को सदन द्वारा अस्वीकृत किया गया था ।
- 5 नियम 30 (4), 170, निर्देश 9
- 6 नियम 176
- 7 नियम 177 (1), निर्देश 113
- 8 नियम 288
- 9 9 ख (1)
- 10 उदाहरण के लिये देखिये अनु. 61, 67, 90 और 94 । इनमें कम से कम 14 दिन की पूर्व सूचना का उपबन्ध किया गया है ।
- 11 अनु 61, 67, 90, 94, 123, 249 और 312
- 12 नियम 184 (लोक सभा) और नियम 167 (राज्य सभा)
- 13 निर्देश 41 (1)
- 14 निर्देश 41 (2) (एक)
- 15 नियम 7, 8, 17, 56, 184, 198, 200, 226 और 328 तथा अनु. 7, 90 (ग) और 94 (ग)
- 16 नियम 352 (पाच) और अनु. 61, 121, 124 (4) और (5) 118 (1) और 324 (5)
- 17 निर्देश 41 (2) (दो)
- 18 नियम 342
- 19 निर्देश 41 (2) (तीन)
20. नियम 185
- 21 नियम 187
- 22 नियम 186
23. नियम 189 और 190

24. नियम 190, 192
25. नियम 31 (2)
26. नियम 56
27. नियम 58
28. नियम 57
29. नियम 60
30. नियम 61 और 62
31. नियम 197
32. नियम 193
33. नियम 194 (1)
34. नियम 194 (2)
35. नियम 195
36. धनु 75 (2)
37. नियम 198 (1)
38. नियम 198
39. नियम 184-189

11

संसदीय समितियां प्रकार, गठन और क्रिया-विधि

प्राजकल ससद् को न केवल विभिन्न प्रकार का, बल्कि बहुत अधिक काम करना पड़ता है। उसे सरकार की नीतियां निर्धारित करनी होती हैं, विधि निर्माण का कार्य करना होता है और प्रशासन पर निगरानी रखनी होती है। उसके समक्ष आने वाले विधेयक तथा प्रशासन सम्बन्धी विभिन्न कार्यों की छानबीन करना और उनके सम्बन्ध में ध्यानपूर्वक और शान्त वातावरण में गहन अध्ययन करना आवश्यक होता है। उससे समक्ष आने वाले कार्यों की विशिष्टता को देखते हुए उनकी विशेषज्ञों द्वारा अथवा व्यौरेवार विचार करने की आवश्यकता होती है। जहां सरकार के पास इन कार्यों को निबटाने के लिए आवश्यक प्रशासनतन्त्र और संगठन उपलब्ध होते हैं वहां विधान मण्डल में इसका नितांत अभाव होता है। यद्यपि विभिन्न संसदीय प्रक्रियाओं, यथा प्रश्नों और वाद-विवाद के माध्यम से वह कुछ हद तक प्रशासन पर निगरानी रख सकता है किन्तु विशिष्ट और तकनीकी स्वरूप के विषयों को निपटाने के लिए सम्पूर्ण सदन के बजाये उसमें से चुने हुए कुछ सदस्यों को लेकर बनाई एजेंसी के माध्यम से पूरी तरह से उन पर विचार करके उन्हें निपटाना श्रेयस्कर होता है। ऐसे में संसद् अपना बहुत सा कार्य समितियों के माध्यम से करती है। ये समितियां संसद् सदस्यों में से ही गठित की जाती हैं। हमारे शब्दों में संसदीय समितियां संसद् का ही लघु रूप हैं।

लोक सभा के लिए, जो कि 545 सदस्यों का गठन है उन सभी विधायी तथा अन्य मामलों पर, जो उसके समक्ष आते हैं, महाराई के साथ विचार करना संभव नहीं है। इसके अनिश्चित समिति व्यवस्था के कारण सभा का समय बच जाता है, जो महत्वपूर्ण मामलों पर चर्चा में लगाया जा सकता है और संसद् मामले की बारीकियों में फस कर नीति और विस्तृत सिद्धान्तों के विषयों से परे नहीं जाती। साथ-साथ समिति द्वारा प्रायः ऐसे मामलों के संबंध में कार्य किया

जाता है जिन पर अधिक गहराई से सावधानी और शीघ्रता से, प्रचार के जगत् में दूर रहकर, शान्त और यथा सम्भव दलगत रहित वातावरण में विचार करने की आवश्यकता होती है। सदन की अपेक्षा जहाँ सदस्य दलगत निष्ठाओं के आधार पर कार्य करते हैं और जहाँ स्वभावतया सदस्यों में अपनी छवि बनाने की चिन्ता रहती है, समितियों के वातावरण में विभिन्न विचारों को स्थान देकर और भादान-प्रदान की प्रक्रिया द्वारा समझौते करना अधिक सामान्य होता है। यह तो स्पष्ट ही है कि भारतीय संसद् के दोनों सदनों के वास्तविक गठन में अधिक अन्तर न होने के कारण, राज्य सभा लगभग बराबर का सदन बन गया है। यदि ऐसा न भी होता तो भी यह नहीं कहा जा सकता कि राज्य सभा वातावरण को "शान्त" करने वाला या पुनरीक्षण करने वाला परम्परागत सदन है, या वह बरिष्ठ व्यक्तियों यथा विशेषज्ञों का सदन है जो जन्मजाती से या तृटिपूर्ण विद्वान बनाने की रोक-थाम करता है। इन परिस्थितियों में, विधेयको सम्बन्धी प्रवर समितियाँ और संयुक्त समितियाँ, अन्य बातों के साथ-साथ, परम्परागत, द्वितीय सदन की भूमिका निभा सकती हैं। संसदीय समितियों (Parliamentary Committees) का एक और महत्व यह है कि दलगत प्रणाली में, जैसे कि भारतीय संसद् में है, कुछ समितियाँ ऐसे कृत्यों का पालन करती हैं जो अन्यथा विपक्ष के होते हैं अर्थात् वे कार्यपालिका को सदा सतर्क रखती हैं और उसे मनमानी करने से रोकती हैं। विपक्ष के सदस्य भी अपनी वास्तविक सत्ता के बावजूद समितियों में प्रभावी भूमिका निभा पाते हैं क्योंकि सदन की अपेक्षा उनकी कार्यवाहियाँ कम औपचारिक होती हैं और प्रक्रिया अधिक लचीली होती है। इस कारण भी समितियों को सीपे जाने वाले मामलों पर विचार अधिक व्यापक रूप से और विवेकपूर्ण ढंग से होता है। समितियाँ ऐसे उपयोगी मंचों का काम करती हैं जहाँ सदस्यों को अपने अनुभव एवं योग्यता का प्रयोग करने का अवसर मिलता है। समितियाँ भावी मन्त्रियों और पीठासीन अधिकारियों (Presiding Officers) के लिए बहुमूल्य प्रशिक्षण का साधन भी होती हैं। वे अनेक सदस्यों को केवल इसे बारे में ही प्रशिक्षण नहीं करती कि प्रशासन किस प्रकार चलाया जाता है बल्कि दिन-प्रति-दिन के कार्यकरण में प्रशासकों के समक्ष आने वाली समस्याओं से भी उन्हें अवगत कराती हैं।¹

समितियाँ सामान्यतया सामञ्जस्यपूर्ण ढंग से कार्य करती हैं और उनका उद्देश्य समान होता है। अपनी कार्यविधि में किए जाने वाले विभिन्न उपक्रमों के अध्ययन दौरों के दौरान सदस्यों में मित्रता की भावना उत्पन्न होती है। उक्त भावना से न केवल समिति को कार्य करने में सहायता प्राप्त होती है बल्कि सदन में चर्चा के दौरान पैदा हुई कटुता कम होती है। समितियाँ एक ओर संसद् और लोगों के बीच और दूसरी ओर सरकार और लोगों के बीच सम्पर्क का काम करती हैं। वे जिन विषयों का अध्ययन करती हैं उनके सम्बन्ध में विभिन्न उपक्रमों तथा

निकासों और अन्य सचों को अपने विचार प्रकट करने के लिए प्रस्तावितिया भेजती है, प्राप्त उत्तरों पर चर्चा करती है और जहाँ आवश्यक होता है सार्वजनिक साध्य और विशेषज्ञों की राय लेती है। वे सम्बद्ध सरकारी उपक्रमों के अधिकारियों और मंत्रालयों के वरिष्ठ अधिकारियों का मौखिक साध्य (Oral evidence) भी लेती है। इस प्रकार संसदीय प्रणाली के कार्यकरण के बारे में लोगों को शिक्षित करने और महत्वपूर्ण, सार्वजनिक मामलों की ओर उनका ध्यान आकर्षित करने में सहायता मिलती है।

जहाँ तक भारत के संविधान में संसदीय समितियों सम्बन्धी उपबन्ध का प्रश्न है, उनके सम्बन्ध का ई विशेष उल्लेख नहीं है सिवाए इसके कि कुछ एक अनुच्छेदों में कहीं-कहीं उनका जिक्र किया गया है।¹ ऐसा प्रतीत होता है कि संविधान निर्माताओं ने इस बात को मदनों पर छोड़ दिया था ताकि वे अपने अपने प्रक्रिया सम्बन्धी नियमों में उनके विषय में उपबन्ध कर सकें।

“संसदीय समिति” से तात्पर्य उस समिति में है जो—

(क) सभा द्वारा नियुक्त या निर्वाचित की जाती है, अध्यक्ष/सभापति द्वारा नाम निर्देशित की जाती है, (ख) अध्यक्ष/सभापति के निदेशानुसार काम करती है; (ग) अपना प्रतिवेदन सभा को या अध्यक्ष/सभापति को प्रस्तुत करती है; और (घ) समिति का सचिवालय लोक सभा अध्यक्ष राज्य सभा सचिवालय द्वारा उपलब्ध कराया जाता है।

संसदीय समितियों के अतिरिक्त कुछ अन्य समितियाँ होती हैं जो सरकार द्वारा गठित की जाती हैं और जिनमें दोनों सदनों के सदस्य रखे जाते हैं। ये समितियाँ संसदीय समितियाँ नहीं होती हैं। ये न तो अध्यक्ष या निदेश के अन्तर्गत कार्य करती हैं और न अपने प्रतिवेदन सभा या अध्यक्ष को देती हैं। केवल सम्बद्ध मन्त्री की प्रार्थना पर अध्यक्ष सभा के सदस्यों का नाम निर्देशन इन समितियों के लिये करता है विभिन्न मंत्रालयों और विभागों से मलग्न परामर्शदाता समितियाँ (Consultative Committees) इस वर्ग की समितियाँ हैं। वास्तव में परामर्शदाता समितियाँ, प्रतिवेदन क्रिमी को भी पेश नहीं करती वरिष्ठ मन्त्रियों के नियंत्रणाधीन विभागों के कार्यकरण में रुचि रखने वाले समस्त सदस्यों और मन्त्रियों के बीच विचारों के अनौपचारिक आदान-प्रदान के लिये केवल मंच का काम करती हैं। इस प्रकार ये संसदीय समितियाँ नहीं होतीं²।

संसदीय समितियों का वर्गीकरण

संसदीय समितियाँ दो प्रकार की होती हैं स्थायी समितियाँ (Standing Committees) और तदर्थ समितियाँ (Ad-hoc Committees)। स्थायी समितियाँ वे समितियाँ हैं जिनका गठन नियमों के अनुसार किया जाता है और जो प्रत्येक समिति के निर्धारित कार्यकाल के अनुसार, यथास्थिति प्रतिवर्ष या अन्य कालान्तर पर पुनर्गठित की जाती है या अध्यक्ष/सभापति द्वारा मनोनीत की जाती

है और जो स्थायी स्वरूप की होती हैं। तदर्थ समितियाँ (Ad-hoc Committees) किसी विशिष्ट प्रयोजन के लिए नियुक्त की जाती हैं और जब वे अपना काम समाप्त कर लेती हैं तथा अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत कर देती हैं तब उनका अस्तित्व समाप्त हो जाता है।

स्थायी समितियाँ (Standing Committees) प्रत्येक सदन में स्थायी समितियों (और कुछ संयुक्त समितियों) को उनके कर्तव्यों के अनुसार निम्नलिखित पांच मोटे शीर्षों में बांटा जा सकता है —

(एक) वित्तीय समितियाँ (Financial Committees) (उदाहरण के लिये लोक सभा की प्रारम्भिक समिति, लोक सेवा समिति और सरकारी उपक्रमों सम्बन्धी समिति),

(दो) जांच समितियाँ (उदाहरण के लिये पाकिस्तान समिति और विरोधाग्रह समिति);

(तीन) ध्यानकेंद्रित समितियाँ (उदाहरणार्थ सरकारी सारवास्मने सम्बन्धी समिति, अधीनस्थ विधान सम्बन्धी समिति, महापटल पर रचे गए पक्षी सम्बन्धी समिति और अनुसूचित जातियों तथा जनजातियों के कल्याण सम्बन्धी समिति),

(चार) सभा के दिन प्रति-दिन के कार्य सम्बन्धी समितियाँ (उदाहरण के लिये सभा की बैठकों से सदस्यों की अनुपस्थिति सम्बन्धी समिति, कार्यसम्पन्ना समिति, गैर-सरकारी सदस्यों के विधेयकों तथा सहाय्य सम्बन्धी समिति और नियम समिति), और

(पांच) सेवा समितियाँ, जिनका काम सदस्यों को सुविधाएँ दिलाना है (उदाहरण के लिये सामान्य प्रयोजन समिति, आवास समिति, ग्रन्थालय समिति, ससद् सदस्यों के वेतन तथा भत्तों सम्बन्धी समिति),

इसके अतिरिक्त हाल ही में तीन विशिष्ट विषयों को लेकर स्थायी समितियों की नियुक्ति की गई है वे हैं —

(क) कृषि सम्बन्धी समिति,

(ख) पर्यावरण और वन सम्बन्धी समिति और

(ग) विज्ञान और प्रौद्योगिकी सम्बन्धी समिति।

तदर्थ समितियों को मोटे तौर पर दो शीर्षों के अन्तर्गत वर्गीकृत किया जा सकता है।

(एक) विधेयक सम्बन्धी प्रश्न या संयुक्त समितियाँ, जो सभा में पास किये गये इस प्रस्ताव के अनुसार बनायी जाती हैं कि किसी विधेयक पर विचार करने तथा उनके संबंध में रिपोर्ट देने के लिए समिति की नियुक्ति की जाये, ये अन्य तदर्थ समितियों से इस बात में भिन्न होते हैं कि उनका सम्बन्ध उन विधेयकों से ही होता है जो उन्हें लीये जाने हैं और उनकी प्रक्रिया नियमों तथा अध्यक्ष/सभापति द्वारा जारी किये गये निर्देशों में दी जाती है।

(दो) वे तदर्थ समितियाँ जो समय-समय पर या तो दोनों सदनों द्वारा प्रस्ताव पारित करके बनायी जाती हैं या अध्यक्ष/सभापति द्वारा समय-समय पर गठित की जाती हैं। उदाहरणस्वरूप एक सदस्य के आचरण सम्बन्धी मामिला (मुद्गिल का मामला, 1951), समय-समय पर नियुक्त रेलवे अभिसमय समिति, लाभ के पदों सम्बन्धी संयुक्त समिति और किसी विशिष्ट प्रयोजन के लिए सदन द्वारा या अध्यक्ष द्वारा या सभापति द्वारा नियुक्त कोई अन्य समिति भी ऐसी समितियों के अन्तर्गत आती हैं।

समितियों का गठन

संयुक्त समिति जिसमें दोनों सदनों के सदस्य होते हैं, या तो एक सदन द्वारा पारित किये गये और दूसरे सदन द्वारा स्वीकार किये गये प्रस्ताव के अनुसार गठित की जाती है और या दोनों सदनों की अध्यक्षता करने वाले अधिकारियों के बीच सम्बद्ध के फलस्वरूप या नियमों के अंतर्गत संसदीय समितियों में सदस्यों की नियुक्ति, सभा द्वारा स्वीकार किये गये प्रस्ताव के माध्यम से या सभा द्वारा निर्वाचन के माध्यम से या अध्यक्ष/सभापति द्वारा, जैसी भी स्थिति हो, नाम-निर्देशन के माध्यम से की जाती है⁴। विधेयकों के संबंध में प्रवर या संयुक्त समितियाँ ऐसी समितियाँ हैं जिनकी नियुक्ति सभा द्वारा स्वीकार किये गये प्रस्तावों के अनुसार की जाती है। सभा वित्तीय समितियों (अर्थात् प्राश्नकाल समिति, लोक लेखा समिति, सरकारी उपक्रमों सम्बन्धी समिति) अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों के कल्याण संबंधी समिति और लाभ के पदों संबंधी संयुक्त समिति के सदस्य प्रत्येक वर्ष सदस्यों द्वारा अनुपाती प्रतिनिधित्व की पद्धति के अनुसार एकल संक्रमणीय मत द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं। जोय समितियाँ संबंधित सदन के पीठासीन अधिकारी द्वारा मनोनीत की जाती हैं।

लोक लेखा समिति, सरकारी उपक्रमों संबंधी समिति, जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों के कल्याण संबंधी समिति, लाभ के पदों संबंधी समिति तथा तीनों विशिष्ट विषय समितियाँ (कृषि, पर्यावरण और वन तथा विज्ञान और प्रौद्योगिकी) ऐसी समितियाँ हैं जिनके सदस्य दोनों सदनों से लिए जाते हैं जबकि कुछ समितियाँ प्रत्येक सदन द्वारा अलग से गठित की जाती हैं। संयुक्त समितियों का गठन दोनों में प्रयुक्त और स्वीकृत प्रस्तावों के अनुसरण में किया जाता है।

संसदीय समितियों में, जहाँ तक संभव हो, सदन या सदनों में विभिन्न दलों और ग्रुपों को सदस्य संस्था के अनुपात में प्रतिनिधित्व दिया जाता है। इन दृष्टि में समिति सम्पूर्ण सभा का संपूर्ण रूप होती है। आमनीय पर, दलों अथवा ग्रुपों के नेताओं द्वारा चुनाए जाने वाले अध्यक्ष/सभापति द्वारा स्वीकृत सदस्यों के नामों के आधार पर प्रत्येक वर्ष समितियों का पुनर्गठन किया जाता है।

गर्भो संसदीय समितियों के सभापति अध्यक्ष/राज्य सभा के सभापति द्वारा, यथास्थिति, समिति के सदस्यों में से नियुक्त किये जाते हैं। यदि पीठासीन अधिकारी स्वयं किसी समिति का सदस्य हो तो वह उस समिति का पदेन सभापति होता है। यदि अध्यक्ष/सभापति समिति का सदस्य न हो किंतु उपाध्यक्ष/उपसभापति सदस्य हो तो, उसे समिति का सभापति नियुक्त किया जाता है।

समितियों की कार्यक्षमता

संसदीय समिति एक वर्ष की अवधि के लिए या अध्यक्ष सभापति द्वारा प्रस्ताव द्वारा निर्दिष्ट अवधि के लिए या जब तक कोई नयी समिति नाम-निर्देशित नहीं की जाती, तब तक पद धारण करती है। कार्य मंत्रणा समिति, याचिका समिति, विशेषाधिकार समिति और नियम समिति पुनर्गठित होने तक कार्य करती रहती है जबकि अन्य स्थायी समितियाँ एक वर्ष में अनधिक अवधि के लिए पदधारण करती हैं। यदि अध्यक्ष/सभापति द्वारा किसी तथ्य समिति का कार्यकाल निर्दिष्ट न किया गया हो, तो समिति तब तक पद धारण करती है जब तक कि उसका काम पूरा न हो जाये और वह अपना प्रतिवेदन, यदि कोई हो, न दे दे।⁵

समितियों की प्रक्रिया

किसी संसदीय समिति या उप समिति की औपचारिक भयवा औपचारिक बैठकें संसद भवन या संसदीय भवन में होती हैं। यदि किसी कारण से किसी समिति या उप-समिति की बैठक संसद भवन के बाहर करना आवश्यक हो तो अध्यक्ष/सभापति की अनुमति से उनको बैठकें बाहर भी हो सकती हैं। समिति की व्यक्तियों की बुलाने तथा पत्रों और अभिलेखों को भगन की शक्ति प्राप्त होती है। वह साक्ष्य ले सकती है या दस्तावेज मंगा सकती है, व्यक्तियों को बुला सकती है, कागजात तथा अभिलेख मंगा सकती है। परन्तु यदि कोई प्रश्न उठता है कि किसी व्यक्ति का साक्ष्य या किसी दस्तावेज का प्रेष किया जाना समिति के प्रयोजनों के लिए सगत है या नहीं, तो वह प्रश्न अध्यक्ष को निर्दिष्ट किया जाता है जिसका निर्णय अंतिम होता है। समिति किसी ऐसे विषयों की, जो उसे निर्दिष्ट किये जायें, जांच करने के लिए एक या अधिक उपसमितियाँ नियुक्त कर सकती है। उप समिति के प्रतिवेदन पर मुख्य समिति द्वारा विचार कर सकती है। उप समिति के प्रतिवेदन पर मुख्य समिति द्वारा विचार किया जाता है।⁶

संसदीय समितियों की बैठक गुप्त होती है। समितियों में कार्यवाही मुख्य रूप से उसी प्रकार चलाई जाती है, जैसी कि सभा में, किंतु वहाँ अधिक घनिष्ट और औपचारिक वातावरण रहता है और वह दलगत आधार पर होती है। जब कोई समिति विचार-विमर्श कर रही हो तो कोई सदस्य

विचाराधीन प्रश्न पर एक से अधिक बार धोल सकता है। समिति की किसी बैठक में विचाराधीन सभी प्रश्न उपस्थित तथा मतदान करने वाले सदस्यों के बहुमत से निर्धारित किये जाते हैं। किन्हीं विषय पर मतों की समानता होने पर सभापति या सभापति के रूप में कार्य करने वाले व्यक्ति को दूसरा या निर्णायक मत डालने का अधिकार होता है। समिति की बैठकों की कार्यवाही-माराणो के आधार पर, जिनमें समिति के विचार-विमर्शों का मार और साथ ही में मिफार्मिणें शामिल होती हैं, समिति प्रतिवेदन तैयार करती है। प्रतिवेदन या तो प्रारम्भिक हो सकता है या अंतिम। कोई गंसदीय समिति, यदि वह ठीक समझे, किसी ऐसे विषय पर, जो उसके कार्य के दौरान उत्पन्न हो या प्रकाश में आये और जिसे समिति अध्यक्ष या मदन के ध्यान में लाना आवश्यक समझे, प्रतिवेदन दे सकती है। चाहे ऐसा विषय समिति के निर्देश पदों में प्रत्यक्षतया सम्बंधित न हो।¹⁷

समिति का प्रतिवेदन सभा में सभापति द्वारा या उनकी अनुपस्थिति में हम प्रयोजन के लिए प्राधिकृत समिति के किन्हीं सदस्य द्वारा प्रस्तुत किया जाता है। समिति का प्रतिवेदन सभा में प्रस्तुत किये जाने में पहले गोपनीय सम्भाला जाता है, मदन में प्रस्तुत किए जाने के बाद ही वह सार्वजनिक दस्तावेज बनता है।¹⁸

(एक) वित्तीय समितियाँ (Financial Committees)

गंसदीय समितियों के माध्यम में गंगा सरकार पर नियंत्रण रखने और उसकी गतिविधियों पर कड़ी निगरानी रखने के माध्यम-साथ उसके द्वारा तैयार किए बजट प्रस्तावों और व्यय के अनुमानों की जांच करती है और उनका अनुमोदन करती है। यूं गो बजट अधिवेशन में सरकार द्वारा तैयार किए गए करान्गेषण के प्रस्तावों और अलग-अलग मन्त्रालय के व्यय के अनुमानों पर चर्चाएं आयोजित की जाती हैं किन्तु देखने में आया है कि सदस्य बहुधा एक ही विषय को शब्दों के हेर-फेर में दोहराते रहते हैं जिन्हें समय व्यर्थ की चर्चाओं में नष्ट हो जाता है और अनेक मन्त्रालयों और विभागों संबंधी मांगों पर चर्चा हो ही नहीं पाती। फनस्वरूप "गिलोटिन" का प्रयोग कर दिया जाता है। ऐसे में वित्तीय समितियों की उपादेयता मिट्ट होती है। ये समितियाँ सरकार के खर्चों और कार्य-निष्पादन की विस्तृत छानबीन करने का कार्य करती हैं।

वित्तीय समितियाँ कन्याणकारी राज्य के स्वप्न की माकार बनाने में सहायक मिट्ट होती हैं। उनके माध्यम से मन्त्रालयों की विस्तृत गतिविधियों पर उचित परिवीक्षण किया जागा है और उनकी अक्षमता, फिजूलखर्चों और कार्य-निष्पादन में गिरावट पर अकुण लगा कर उन्हें-चुस्त बनाया जाता है। गंसदीय समितियाँ लोकतंत्र के प्रहरी के रूप में कार्य करती हैं। इसके अतिरिक्त,

कोई प्रशासन व्यवस्था पूरी नहीं है जो शक्ति के दुरुपयोग, लापरवाही, विलंब, उपेक्षा, पक्षपात आदि जैसे दोषों से अतः प्रतिष्ठित मुक्त हो। अतः गहन खानबीन पर आधारित अध्ययन के बिना, व्यवस्थित जांच के बिना, संबंधित मंत्रालय या उपक्रम के अधिकारियों के पूर्ण परोक्षता के बिना, प्रशासन के इन पहलुओं संबंधी तथ्य जानने संभव नहीं होते।

संसदीय समितियाँ अध्ययनवस्तु के महत्वपूर्ण क्षेत्रों तथा सरकार की विभिन्न योजनाओं और मण्डलों के बारे में सर्वांगीण कार्य-निष्पादन की समीक्षा करती हैं। सदन में इस प्रकार का स्वीकार्य अध्ययन करना संभव नहीं होता है। इसलिए यह कार्य वित्तीय समितियों को सौंपा गया है। समितियाँ लगभग सभी महत्वपूर्ण मंत्रालयों, विभागों के कार्यों की खानबीन करती हैं। समिति की सिफारिशों का अनुसरण करके सरकार के लिए अपनी नीतियों और कार्यक्रमों में अनेक परिवर्तन करना संभव हो सका है। इन समितियों के सुझाव और टिप्पणियाँ स्वयं को विनियमित करने और भविष्य के लिए प्रस्ताव और योजनाएँ बनाने के मामले में मार्गदर्शक सिद्ध होती हैं। इस प्रकार ये समितियाँ खानबीन के सभी साधनों, यथा प्रस्तावितियाँ (List of Points) जारी करके, प्रति-निधि गैर-सरकारी मण्डलों और जानकारी रखने वाले व्यक्तियों से ज्ञापन मांगकर, मण्डलों का मौखिक पर अध्ययन करके और गैर सरकारी व्यक्तियों और अधिकारियों के माध्यमों पर औपचारिक रूप से खर्च करके और उनका मौखिक साक्ष्य (oral evidence) लेकर सरकार के कार्यक्षेत्रों पर निरन्तर, पूर्ण और प्रत्यक्ष नियंत्रण रखती हैं।

यह सर्व विदित है कि सरकारी खर्च पर सख्त का नियंत्रण धनराशि मंजूर करने तक सीमित नहीं है। तीन वित्तीय समितियाँ वह सुनिश्चित करती हैं कि धन-राशि सही ढंग से खर्च हो और उससे योजनाओं में तथा कार्यक्रमों में निहित उद्देश्यों की पूर्ति हो। इन उद्देश्य में वित्तीय समितियों का निरन्तर अभिमान प्रशासन को सदा सतर्क बनाए रखता है। विचार-विमर्श के दौरान अनेक सरकारी अधिकारी समितियों के समक्ष उपस्थित होते हैं और प्रशासन की कमियों को दूर करने और भविष्य के लिए प्रस्ताव और योजनाएँ बनाने के मामले में लाभप्रद मार्गदर्शन प्राप्त करते हैं। उन्होंने अनेक बार इस बात को स्वीकार किया है कि समितियों से हुए विचार-विमर्श उपयोगी रहते हैं और इनसे उन्हें बहुत लाभ होता है। इन समितियों के प्रतिवेदनों के कारण इन्हे समाज के सरकारी और गैर-सरकारी सभी वर्गों में पर्याप्त सम्मान मिलता है। यह इस बात से सिद्ध होता है कि सरकार इन समितियों की 70 से 80 प्रतिशत सिफारिशें स्वीकार कर लेती है। इन्होंने मंत्रालयों/विभागों में मिश्रव्यवस्था लाने और उनकी कार्य कुशलता बढ़ाने में सरकार को बहुत अधिक प्रभावित किया है। समितियों की जो सिफारिशें स्वीकार नहीं की जाती उन्हें स्वीकार न करने के कारणों से उनकी अवगत

कराया जाता है। सिफारिशों को कार्य रूप देने में हुई प्रगति की ओर समितियों तथा सरकार में जिन मतभेदों का समाधान नहीं होता उनकी "को-गई-कार्यवाही प्रतिवेदन" (Action taken Report) के माध्यम से मदन के ध्यान में लाया जाता है। इन समितियों द्वारा की गई सिफारिशों की अनुवर्ती कार्यवाही की विस्तृत एवं प्रभावी प्रक्रिया अग्रेज विद्यमान मसदीय प्रक्रियाओं को मूल रूप से भारतीय देन है।

तीनों विस्तीय समितियों की कार्यवाही एक षण है। इसके सदस्य सभा द्वारा प्रतिषय सदस्यों में स अनुपातिक प्रतिनिधित्व के सिद्धांत के अनुसार एक सक्रमणीय मत द्वारा निर्वाचित किए जाते हैं। कोई भी मंत्री समितियों के सदस्य के रूप में निर्वाचित नहीं किया जा सकता है और न ही उन्हें साध्य देने के लिए इनके समक्ष उपस्थित होने का कहा जा सकता है। समितियों के सभापति अध्यक्ष द्वारा समितियों के सदस्यों में से मनोनीत किय जाते हैं। नियमों तथा अध्यक्ष द्वारा जारी किये गये निर्देशों (Directors) में दिये गये उपबन्धों की अनुपूर्ति करने के लिए ये समितिया, अध्यक्ष के अनुमोदन से अपने प्रातारिक कार्य के लिए प्राक्रया के विस्तृत नियम बना सकती है। ये समितिया साधारणतया नीति के प्रश्नों में नहीं जातीं क्योंकि नीतियों का निर्माण करना पूर्णतया ससद् के अधिकार क्षेत्र की बात है और किसी समिति स यह आशा नहीं की जाती कि यह ससद् द्वारा पहल स अनुमोदित किसी नीति के बारे फंसला द। एक अन्य महत्वपूर्ण पहलू जा तीनों विस्तीय समितियों में पाया जाता है वह यह है कि व कार्य हों चुकने पर प्रशासन की जाच करता है। प्रशासन के दिन-प्रति-दिन के कार्यों क हस्तक्षेप की सभावना न रह इस कारण सामांतया केवल उन्ही कार्यों की जाच करती है जो पहल से किए जा चुक है या एस कार्यों की जो किए नहीं गए पशु जा अध्यक्ष किए जाने चाहिए।

संसदीय समितियों की सिफारिशें बधनकारी न होते हुए भी प्रभावकारी हातो है। इसी कारण प्राय कोई भी मंत्री अथवा अधिकारी उनकी अवहेलना अथवा उपेक्षा नहीं कर सकता।

प्रायकलन समिति:— (Estimates Committee)

इस समिति के सभी 30 सदस्य लोक सभा के होते हैं^१। अन्य १० विस्तीय समितियों के समान, इस समिति से राज्य सभा के सदस्य सहयोजित नहीं किए जाते। सरकारी खर्च में मितव्ययिता और कार्यकरण में कुशलता लाने सम्बन्धी सुझाव देने के लिए इस समिति का गठन किया जाता है। यह समिति वार्षिक बजट अनुमानों की विस्तृत जाच करती है ताकि :—

(क) इस सम्बन्ध में प्रतिवेदन दे कि प्रायकलनो में अन्तर्निहित नीति के अनुरूप क्या-क्या मितव्ययिता गठन में सुधार, कार्यकुशलता या प्रशासनिक सुधार किए जा सकते हैं।

- (घ) प्रशासन में कार्यकुशलता और मितव्ययता सार के लिए वैकल्पिक नीतियों का सुझाव दे।
- (ग) इस बात की जांच करे कि क्या प्राक्कलनों में अन्तर्निहित नीति की सीमा में रहते हुए धन ठीक ढंग से लगाया गया है या नहीं,
- (घ) इसका सुझाव दे कि प्राक्कलन किंग रूप में संसद में पेश किए जायें।¹⁰
- समिति, संसद द्वारा अनुमोदित नीति के विरुद्ध नहीं जाती। इस मामले में 'संसद द्वारा, विधि के द्वारा, या जिज्ञेष्ट सचरणों के द्वारा निर्धारित नीति' और सभी अन्य नीतियों में जो इन प्रकार निर्धारित नहीं हो, भेद किया गया है। बाद वाले मामलों के सम्बन्ध में समिति किसी ऐसे मामले की जांच खुलकर कर सकती है जो सरकार द्वारा अपने कार्यपालिका सम्बन्धी कर्तव्यों का निर्वहन करते हुए नीति के रूप में तय किया गया हो। किन्तु जहाँ यह बात प्रमाण द्वारा सिद्ध हो जाये कि किसी विज्ञेष्ट नीति से प्रभावित या अपेक्षित परिणाम प्राप्त नहीं हो रहे हैं या उसमें प्रपञ्च्य हो रहा है, तो समिति का यह कर्तव्य हो जाता है कि वह सभा का ध्यान इस बात की ओर दिनाये कि नीति में परिवर्तन की आवश्यकता है।

लोक सेवा समिति (Public Accounts Committee)

यह समिति लोक सभा की वित्तीय समितियों में सबसे पुरानी समिति है। समिति व 22 सदस्य होते हैं (15 लोक सभा के और 7 राज्य सभा के) वर्ष 1907 से चली आ रही पार्लामीट्री अनुसार विरोधी। पद के किसी सदस्य को इस समिति का सम्मान निवृत्त किया जाता है।¹¹

लोक सेवा समिति भारत सरकार के व्यय को बहान करने के लिए संसद द्वारा अनुदत्त राज्यों का विनियोग दिखाने वाले लेखापत्रों, भारत सरकार के वार्षिक वित्त लेखापत्रों और सभा के सामने रखे ऐसे अन्य लेखापत्रों की जांच करती है जिन्हें वह ठीक समझे चूंकि प्राक्कलन समिति सार्वजनिक व्यय के अनुमानों सम्बन्धी कार्य करती है, इसलिए लोक सेवा समिति को कभी-कभी प्राक्कलन समिति की "जुड़वा बहन" भी कहा जाता है। इन दो समितियों के कार्य एक दूसरे के पूरक हैं। समिति इस बारे में अपना समाधान करती है कि लेखापत्रों में व्यय के रूप में दिखाया गया धन उम भेजा या प्रयोजन के लिए विधिवत उपलब्ध होकर लगाये जाने योग्य था जिसमें यह लगाया गया है या पारित किया गया है अथवा व्यय उस प्राधिकार के अनुसार है जिससे अन्तर्गत वह किया गया है। समिति यह भी शक्ती है कि प्रत्येक पुनर्विनियोग सक्षम प्राधिकारी द्वारा इस सम्बन्ध में बनाय निषेधों के उपबन्धों के अनुसार किया गया है। यदि किसी सेवा पर उस प्रयोजन के लिए सभा द्वारा स्वीकृत राशि से अधिक राशि खर्च का बर्दाश्त समिति प्रत्येक मामले के तथ्यों के उद्घरण में उन परिस्थितियों की, जिनके कारण यह बात-

रिक्त व्यय हुआ है, जाँच करती है तथा ऐसी सिफारिशें करती है जो वह उचित समझे। तत्पश्चात् अधिक व्यय के ऐसे मामले सरकार को विनियमन के लिए सदन के समक्ष लाने पड़ते हैं।¹²

समिति के कृत्य खच की औपचारिकता देखने से कहीं अधिक है। वह ऐसे मामलों की जाँच करती है, जिनमें हानि हुई हो, निरर्थक खर्च हुआ हो और वित्तीय अनियमितताएँ की गयी हों। यदि यह प्रमाणित हो जाए कि उपेक्षा करने में कारण हानि हुई हो या फजूलखर्ची हुई है तो सम्बद्ध मन्त्रालय से यह बताने के लिए कहा जाता है कि इस प्रकार की घटना को दोबारा न होने देने के लिए अनुशासनात्मक या अन्यथा कौन भी कार्यवाही की गई है। ऐसे मामलों में समिति या तो सरकार की कार्यवाही का निरनुमोदन करती है या उसकी निन्दा करती है।

समिति जाँच के लिए विषयों का चयन सरकार के लेखाओं पर निम्नक और महालेखा परीक्षक के लेखा परीक्षा प्रतिवेदनो में से करती है जो ससद् के प्रत्येक सदन के समक्ष रखे जाते हैं। लेखाओं और लेखा परीक्षा प्रतिवेदनो की जाँच करने में नियन्त्रक और महालेखा परीक्षा समिति की सहायता करता है।¹³

समिति की सीमाएं

समिति की दो सीमाएँ हैं, प्रथम नीति सम्बन्धी निर्णयों में यह मार्ग-दर्शन नहीं करती, ऐसे निर्णय लेना सरकार का दायित्व है। दूसरी, इसके निष्कर्ष कार्योपरान्त होते हैं। परन्तु यह बताना समिति के अधिकार क्षेत्र में है कि उक्त नीति का कार्यान्वित करते समय फजूलखर्ची हुई है या नहीं। यद्यपि समिति अनियमितताएँ हो चुकने के बाद उन्हें प्रकाश में लाती है किन्तु इसका सरकारी अधिकारियों द्वारा खर्च के अविवेकशील तरीके पर काफी प्रभाव पड़ता है और वे इसके निष्कर्षों और सिफारिशों को बहुत गंभीर रूप से लेते हैं। सामान्यतया समिति मितव्ययिता लागू के लिए सामान्य नियन्त्रण पर ही जोर देती है, परन्तु यह प्रशासन की कमजोरियों की ओर भी ध्यान आकृष्ट कर सकती है। अतः ऐसी समिति का होना ही सभाध्य प्रशासनिक, अपव्यय और फजूलखर्चों के लिए रोकतात्मक प्रभाव रखता है और इसके द्वारा वित्तीय व्यवस्था में महत्वपूर्ण सुधार हुए हैं।

(1) सरकारी उपक्रमों सम्बन्धी समिति (Committee on Public undertakings) : देश में आयोजित आर्थिक विकास प्रारम्भ होने और पचास के दशक में सदन द्वारा औद्योगिक नीति सवधी संकल्प पारित किए जाने के बाद प्रत्येक औद्योगिक कृषि वाणिज्यिक उपक्रमों में काफी वृद्धि हुई है जिनका नियन्त्रण तथा प्रबन्ध भारत सरकार के हाथ में है। बहुत सी सरकारी कम्पनियों और सविहित निगम भी अस्तित्व में आयी जिनमें बहुत अधिक पूंजी लगी हुई है। इन्हें "सार्वजनिक उपक्रम" (Public Undertakings) कहा जाता है। उन पर लगायी गयी घन राशियाँ चूँकि भारत को संचित निधि में लगाई गई हैं अतः लोक सभा का यह

दायित्व हो जाता है कि वह उनका कामों पर पड़ने पर नियंत्रण रखे। इस उद्देश्य से समझू द्वारा सरकारी उपक्रमों सम्बन्धी मामलों का गठन किया गया है जिसके 22 सदस्य होते हैं। जिनमें 15 सदस्य लोक सभा द्वारा निर्वाचित किए जाते हैं और 7 सदस्य राज्य सभा द्वारा। मामलों का समाधान अधिकांश द्वारा मामलों के सदस्यों (लोक सभा से निर्वाचित) से या नियुक्त किया जाता है।

मामलों के तृतीय से है - लोक सभा के प्रांतिक सभा कार्य सम्बन्धी नियमों की वस्तुओं अनुसूची में उल्लिखित सरकारों उपक्रमों के प्रतिवेदनो तथा संपादो की ओर यदि उनके कार्य में मांग के नियंत्रण और महत्वपूर्ण परीक्षक की कोई रिपोर्ट हो तो उसकी जांच करना और सरकारों उपक्रमों को स्वायत्तता और कार्यकुशलता के तदर्थ में, यह जान करना कि क्या सरकारों उपक्रमों के कार्य समुचित आधार सिद्धांतों और विवेकपूर्ण वाणिज्यिक प्रथाओं के अनुसार चल रहे हैं। समिति ऐसे विषयों या मामलों की भी जांच कर सकती है जो सभा अध्यक्ष अध्यक्ष महोदय द्वारा उठा विशेष रूप से गौरवार्थ। परन्तु मामलों प्रमुख सरकारी नीति सम्बन्धी तथे मामलों की जांच कि सरकारों उपक्रमों के आधार प्रथा वाणिज्यिक कृत्यों में बिना है, अथवा ऐसे मामलों की जिन पर निष्पत्ति करने के लिए उठा विशेष विधि की व्यवस्था की गई है, जिसके अन्तर्गत सरकारी उपक्रम विशेष स्थापित किया गया है, जांच और खानबीन नहीं कर सकती।¹¹

मामलों द्वारा सरकारी उपक्रमों की जांच सामान्यतया उक्त काम के मूल्यांकन के रूप में होती है। इन जांचों में नीतियों और कार्यक्रमों की कार्यप्रणाली, प्रबंध तथा वित्तीय पहलू का ज्ञान है, जैसे उत्पादन, सामान्य व्ययव्यवस्था में खर्च, रोजगार के अवसर पैदा करना, महत्वपूर्ण उद्योगों का विकास, उपभोक्ता के हितों का संरक्षण इत्यादि। मामलों द्वारा किए गए कुछ महत्वपूर्ण अध्ययनों में परियोजना सम्बंधी योजना बनाने, सभी क्षेत्रों में प्रबंध व्यवस्था करने, निवेशन व्यवस्थाओं में विदेशी सहयोग और उनकी भूमिका एवं उपलब्धिया इत्यादि शामिल हैं। मामलों द्वारा ये तथ्य समझ और लोगों के ध्यान में लाए गए हैं कि उपक्रमों द्वारा किए प्रकार मार्वाजनिक धन का प्रयोग किया जाता है।

(2) सदन की समितियाँ .

कार्य संप्रदाय समिति (Business Advisory Committee). प्रत्येक सदन में यह कार्यसमिति होती है। लोक सभा में इस समिति में अध्यक्ष की भूमिका परन्तु से अधिक सदस्य नहीं होते हैं जिसका नाम निर्देशन अध्यक्ष करता है। अध्यक्ष इस समिति का पदेन सभापति है। राज्य सभा के उपसभापति सहित इसके सदस्य होते हैं। राज्य सभा के सभापति समिति के पदेन सभापति होते हैं। अध्यक्ष या सभापति, संपादित सभा के प्रारम्भ पर या समय-समय पर समिति को नाम निर्दिष्ट करता है। नियमों में इसका कोई कार्यक्रम निर्धारित नहीं किया गया लेकिन इसका कार्यक्रम तब तक रहता है जब तक कि नयी समिति मनोनीत नहीं की जाती।

समिति का काम यह सिफारिश करना है कि सरकार के उन विधायी तथा अन्य कार्य पर जिसे अध्यक्ष/सभापति सभा के नेता के परामर्श से समिति को सोपने का निर्देश दें, चर्चा करने के लिए कितना समय नियत किया जाए। परन्तु राज्य सभा में समिति यह भी सिफारिश करती है कि गैर-सरकारी सदस्यों के विधेयको तथा सक्त्यों पर चर्चा के लिए कितना समय नियत किया जाए। समिति ऐसे अन्य कृत्य करती है जो अध्यक्ष द्वारा अथवा सभापति द्वारा यथास्थिति उसे समय-समय पर सौंपे जायें। समिति स्वयं भी सरकार से सिफारिश कर सकती है कि वह कोई विषय विशेष सभा में चर्चा के लिए प्रस्तुत कर और उस चर्चा के लिए समय नियत कर सकती है। यद्यपि समिति में सामान्यतया सभी मतों वाले सदस्यों का प्रतिनिधित्व रहता है तथापि समय नियत करने संबंधी निर्णय सदा सर्व-सम्मति से लिए जाते हैं और समूचा सदन सामान्यतया उनसे सहमत हुआ है।

गैर सरकारी सदस्यों के विधेयक तथा सक्त्यों सम्बन्धी समिति (Committee on Private Members' Bills & Resolutions). इस समिति के पन्द्रह से अधिक सदस्य नहीं होते, जिनका नाम निर्देशन अध्यक्ष करता है और यह एक वर्ष तक पद धारण करती है। समिति के महत्त्व को देखते हुए उपाध्यक्ष को अनिवार्य रूप से इस समिति में लिया जाता है जो इसका सभापति होता है। इसके कृत्य हैं— गैर सरकारी सदस्यों के विधेयको और सक्त्यों के लिए समय नियत करना, विधान में सुधार करने वाले गैर-सरकारी सदस्यों के विधेयको (Bills) की लोक सभा में उनको पेश किए जाने से पहले जान कराना और गैर सरकारी सदस्यों के ऐसे विधेयको की, जिनमें सभा की विधायी क्षमता को चुनौती दी गई हो, जांच करना। इस प्रकार यह गैर-सरकारी सदस्यों के विधेयको तथा सक्त्यों के संबंध में संहती कृत्या का पालन करती है जिनका कि कार्य मंत्रालय समिति द्वारा सरकारी कार्य के संबंध में किया जाता है। राज्य सभा समिति के कृत्य ये हैं—(एक) सभा की बैठकों में अनुपस्थिति की अनुमति प्राप्ति के लिए सदस्यों के सभी प्रार्थना-पत्रों पर विचार करना, (दो) और ऐसे प्रत्येक मामले की जांच करना, जिसमें कोई सदस्य 60 दिन या इससे अधिक समय तक बिना अनुमति के सभा की बैठकों से अनुपस्थित रहा हो और यह प्रतिवेदन देना कि क्या इस अनुपस्थिति को क्षमा कर दिया जाये या कि उस मामले को परित्यजित करने में यह उचित है कि सदन उस सदस्य के स्थान को रिक्त होने की घोषणा कर दे। इसके अतिरिक्त समिति सभा के सदस्यों की उपस्थिति के संबंध में ऐसे अन्य कृत्यों का निर्वहन भी करती है, जो समय-समय पर अध्यक्ष द्वारा उसे सौंपे जाए।

नियम समिति (Rules Committee) दोनों सदनों की एक-एक नियम समिति है। लोक सभा में नियम समिति का नाम—निर्देशन अध्यक्ष करता है और उसके 15 सदस्य होते हैं जिनमें अध्यक्ष भी शामिल होता है। वह इस समिति का पदेन सभापति होता है। राज्य सभा में सभापति और उपसभापति सहित इस समिति के 15 सदस्य हैं। राज्य सभा का सभापति इस समिति का पदेन सभापति होता है।

इस समिति के कृत्य इस प्रकार हैं (एक) सभा के प्रक्रिया तथा कार्य-संचालन के मामलों पर विचार करना और (दो) नियमों में आवश्यक समझ जाने वाले सभो-घनों घषवा परिवर्धनों की सिफारिश करना। नियमों में सजोधन या वृद्धि करने का सुझाव सदन के किसी भी सदस्य द्वारा किसी सभ्य या स्वयं सभिति द्वारा दिया जा सकता है।

(तीन) जाच समितियाँ

याचिका समिति (Committee on Petition) संसदीय लोकतंत्र में लोगों की ससद् के समक्ष अपनी शिकायतें रखने और उनका समाधान खोजने एवं लोक महत्त्व के मामलों पर घषने रचनात्मक सुझाव देने का अस्तनिहित अधिकार होता है। यह काम व घषने क्षेत्र के ससद् सदस्य के माध्यम याचिका समिति को याचिकाएँ पेश करके करते हैं। प्रत्येक सदन की एक याचिका समिति है। लोकसभा की इस समिति में 10 सदस्य होते हैं और राज्य सभा की इस समिति में 10 सदस्य। समिति प्रत्येक ऐसी याचिका को जाच करती है जो सदन में पेश किये जाने के बाद उस सीपी गयी मानी जाती है। समिति का यह कर्तव्य है कि याचिकाओं में की गयी विनिष्ट शिकायतों के संबंध में सदन को प्रति-वेदन दें और उसमें पहले ऐसा साध्य ले, जैसा कि वह उचित समझ और स्थिति को सुधारने के लिये कार्यवाही का सुझाव दे, वा या तो उस रूप में समीक्षाधीन मामले पर लागू होती है, या जिसके कारण माध्यम में वेसी बातों को पुनरावृत्त न हो, जिनकी शिकायत का गई है।

समिति विभिन्न व्यक्तियों तथा सभों से प्राप्त अस्मावचना, चोटियों और तारों पर विचार करती है, जा याचिकाओं संबंधी नियमों के अन्तर्गत नहीं आते हैं और उन्हें निपटाने के लिए निर्देश देती हैं। यह समिति ग्राम नागरिकों की न्यायाचित शिकायतों को दूर करने के मामले में संसदीय समर्थन प्रदान करने में महत्त्वपूर्ण कार्य करती है। पीडित और दमन के शिकार नागरिकों के लिए यह समिति "मान्बुद्ध-मन" या "सार्वजनिक शिकायत समिति" के रूप में कार्य करती है।

विशेषाधिकार समिति (Committee on Privileges) . ससद् के प्रत्येक सदन की सामूहिक रूप से, और उसके सदस्यों की व्यक्तिगत रूप से कुछ विशेषाधिकार प्राप्त हैं, अर्थात् उन्हें कुछ अधिकार तथा उन्मु-क्तियाँ मिली हुई हैं, जिनके बिना सभा तथा उसके सदस्य उक्त कृत्यों का निर्वहन नहीं कर सकते, जा संविधान ने उन्हें सौंपे हैं। जब कभी विशेषाधिकार भंग होने का आरोप लगाया जाता है, तो सभा उस विषय पर विचार कर सकती है परंतु सामा-न्यतया सभा उस विषय की जाच, छानबीन तथा प्रतिवेदन देने के लिये उस विशेषा-धिकार समिति को सीप देती है। प्रत्येक सदन में यह समिति गठित की गई है। सामान्यतया दोनों सदनों के पीठासीन अधिकारियों द्वारा प्रत्येक वर्ष विशेषाधिकार

रखा गया है, (ख) क्या पत्र को सभा पटल पर रखने में कोई अनुचित विगम्व हूषा है, (ग) यदि ऐसा विलम्ब हुआ है तो क्या उक्त विलम्ब के कारणों को स्पष्ट करने वाला विवरण भी सभा पटल पर रखा गया है तथा क्या वे कारण सन्तोषजनक हैं, (घ) क्या उस पत्र के हिन्दी तथा अंग्रेजी संस्करण सभा पटल पर रखे गये हैं और (ङ) क्या हिन्दी संस्करण सभा पटल पर न रखने के कारणों को स्पष्ट करने वाला विवरण सभा पटल पर रखा गया है, तथा क्या वे कारण सन्तोषजनक हैं। इस प्रकार, मामला-य रूप में समिति का उद्देश्य प्रशासन के उन क्षेत्रों में संसदीय नियंत्रण लागू करना है जिनमें 1955 में इस समिति का गठन होने तक वह नहीं था।

अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों के कल्याण संबंधी समिति (Committee on the welfare of Scheduled Castes/Tribes) भारत के संविधान में अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों के लिए कई रक्षोपायों का उपबन्ध दिया गया है। इन रक्षोपायों की कार्यान्विति पर निगरानी रखने के लिए अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों के आयुक्त के पद की व्यवस्था की गई है। आयुक्त संविधान के अनुच्छेद 338(2) के अधीन राष्ट्रपति को रक्षोपायों की कार्यान्विति के सम्बन्ध में प्रतिवेदन पेश करना है और तत्सम्बन्धी सिफारिशें करना है। इन सिफारिशों का प्रभावपूर्ण ढंग से अनुपातानुभव बनाने के लिए संसद द्वारा अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों के कल्याण संबंधी समिति गठित की गई है। इस समिति के 30 सदस्य होते हैं, लोक सभा के 20 और राज्य-सभा के 10 जो संसद के दोनों सदनों द्वारा अपने-अपने सदस्यों में से निर्वाचित किए जाते हैं।

समिति के महत्त्वपूर्ण कृत्य अन्य बातों के साथ-साथ अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों के आयुक्त द्वारा प्रस्तुत किए गए प्रतिवेदनों पर विचार करना और तत्सम्बन्धी प्रतिवेदन पेश करना है कि उन पर सरकार द्वारा क्या उपाय किए गए हैं या करना अपेक्षित है। समिति केन्द्रीय सरकार के विभागों, केन्द्रीय सरकारी उपक्रमों, राष्ट्रीयकृत बैंकों, आदि में सेवाओं में अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों के प्रतिनिधित्व के बारे में जांच करती है और उनके कल्याण सम्बन्धी कार्यक्रमों के कार्यक्रमण की मधीक्षा करती है तथा संसद में अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत करती है। समिति समय-समय पर अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों के कल्याण संबंधी विशेष हित के मामलों पर भी विचार करती है तथा यह भी सुनिश्चित करती है कि इन पिछड़े समुदायों के लिये संवैधानिक रक्षोपायों की प्रमाणी कार्यरूप दिया जाये।

(घार) सेवाएं उपलब्ध कराने वाली समितियाँ . संसद सदस्यों को उपलब्ध की जाने वाली विभिन्न प्रकार की योजनाओं और मुविद्याओं तथा संसद के दोनों सदनों के सदस्यों के कार्यक्रमण में सम्बन्धित अन्य मामलों की जांच करने वाली समितियाँ

इस प्रकार है सामान्य प्रयोजन समिति, आवास समिति, ग्रन्थालय समिति और समस्त सदस्यों के वेतन तथा भत्तों सम्बन्धी समुक्त समिति ।

सामान्य प्रयोजन समिति (General Purpose Committee) इस समिति का घटक सदस्य के कार्यों से सम्बद्ध ऐसे विषयों पर विचार करने और परामर्श देने के लिए किया जाता है, जो अध्यक्ष द्वारा समय-समय पर उसे भेजे जायें । समस्त के दोनों सदनों की एक-एक सामान्य प्रयोजन समिति होती है । इसमें सर्वप्रथम सदस्य का पीठासीन अधिकारी समिति का पदेन सभापति होता है । इस समिति में अध्यक्ष/सभापति, उपाध्यक्ष/उपसभापति जैसी भी स्थिति हो, सभापति तालिका के सदस्य, उस सदन की सभी स्थायी समितियों के सभापति मान्यता प्राप्त दलों/ग्रुपों के नेता और ऐसे अन्य सदस्य होते हैं, जिन्हें पीठासीन अधिकारी द्वारा नाम निर्देशित किया जाए ।

आवास समिति (Housing Committee) समस्त के प्रत्येक सदन की एक-एक आवास समिति होती है जो सदस्यों के निवास स्थानों में सर्वप्रथम सभी श्रेणियों को तय करती है और दिल्ली में सदस्यों के निवासों और होस्टलों में दिये गये स्थान, भोजन, चिकित्सा सहायता तथा अन्य सुविधाओं संबंधी कार्य करती है ।

प्रपालय समिति (Library Committee) यह एक स्वीकृत समिति है जिसमें दोनों सदनों के सदस्य नियुक्त हैं । इस अध्यक्ष द्वारा प्रशासन संबंधी विषयों के बारे में उन्हें परामर्श देने के लिए गठित किया गया है । इस समिति में उपाध्यक्ष सहित, जो समिति का पदेन सभापति होता है, लोक सभा के छह सदस्य और राज्य सभा के तीन सदस्य होते हैं । इन सदस्यों का दोनों सदनों के पीठासीन अधिकारियों द्वारा मनोनीत किया जाता है । यह समिति प्रत्येक वर्ष गठित की जाती है । इस समिति का मुख्य कृत्य ग्रन्थालय और उसका सहायक सेवाओं, अर्थात् मर्मण, शोध तथा प्रलेखन सेवाओं के प्रयोग में सदस्यों को सहायता करना है । यह कई पुस्तकों तथा समस्त ग्रन्थालय में संबंधित अन्य दिन प्रतिदिन के विविध विषयों तथा ग्रन्थालय के लिए नियम बनाने और इसकी भावी योजनाएँ बनाने आदि से संबंधित मामलों में अध्यक्ष को परामर्श देती है ।

संसद सदस्यों के वेतन तथा भत्तों संबंधी समुक्त समिति (Joint Committee on Members Salary & Allowances) इस समिति का गठन 1954 में किया गया था जिससे कि समस्त सदस्यों के वेतन तथा भत्तों अधिनियम 1954 के अन्तर्गत नियम बनाये जा सकें । इस समुक्त समिति में लोक सभा के दस और राज्य-सभा के पांच सदस्य होते हैं, जिनकी दोनों सदनों के पीठासीन अधिकारी नाम निर्देशित करते हैं ।

इस समिति के मुख्य हैं केंद्रीय मन्त्रालय के परामर्श में दोनों सदनों में सदस्यों को यात्रा और दैनिक भत्ते, चिकित्सा, आवास, टेलीफोन, डाक, पानी,

विजली, निर्वाचन क्षेत्र सम्बन्धी तथा सचिवीय सुविधायें आदि देने के बारे में नियम बनाना ।

निष्कर्ष—संसदीय समितियाँ विचारघीन विषयों को शान्त वातावरण में वारीकी से छान-बीन कर निष्कर्ष निकालती हैं और सिफारिशें देती हैं । सरकार द्वारा इनकी सिफारिशों को बड़ी गंभीरतापूर्वक लिया जाता है और सामान्यतया अधिकांश सिफारिशें स्वीकार कर ली जाती हैं । समितियाँ शक्ति का स्रोत हैं, इसमें कोई दो राय नहीं हो सकती । जो सरकारी विभाग कुशल दक्षता में कार्य नहीं करते अथवा जिनके अधिकारी घुटियों के दांपी हैं उन्हें सम्बद्ध विषयों पर साक्ष्य के दौरान समिति के सदस्यों द्वारा की जाने वाली कठोर जिस्म के समय अत्यन्त कठिनाई का सामना करना पड़ता है और उनको इस बात का ज्ञान भी होता है कि समिति को झूठी जानकारी देना समिति के विशेषाधिकार का उल्लंघन होता है, जिसके गंभीर परिणाम निकलते हैं । अतः समितियाँ सरकार के प्रकुशल प्रशासन पर प्रकुशल लगाव उन्हें पुष्ट बनाने में सहायक सिद्ध होती हैं । भारतीय संसद् की समितियाँ यह काम बड़ी कुशलतापूर्वक कर रही हैं । इन समितियों द्वारा निरन्तर सतर्क रह कर और सरकारी विभागों के कार्यकरण के व्यापक एवं रचनात्मक मूल्यांकन से समितियों ने संसद् के प्रभावी कार्यकरण में विशिष्ट योगदान किया है और देश में संसदीय संस्थाओं को सामान्य रूप में सुदृढ़ करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है ।

समितियों के रचनात्मक प्रभाव को देखते हुए यह विचारधारा जोर पकड़ती जा रही है कि आधुनिक प्रशासन की बढ़ती हुई जटिलताओं को ध्यान में रखते हुए भारतीय संसद् की समिति प्रणाली को और सुदृढ़ बनाया जाना चाहिए । संसद् में दलगत विचारधारा के कारण बहुत सा समय छीटाकशी में व्यर्थ चला जाता है, जिसमें कोई रचनात्मक कार्य नहीं हो पाता है । समितियों में सदस्य दलगत भावना में ऊपर उठकर सामंजस्यपूर्ण ढंग में कार्य करते हैं क्योंकि समितियों में समान उद्देश्य के लिए कार्य किया जाता है । अतः देश में विषयों पर आधारित या मंत्रालयों/विभागों पर आधारित विशेषज्ञ समितियाँ स्थापित करने की विचारधारा की गंभीरता में ध्यान देने की आवश्यकता है । इससे सरकार के विभिन्न विभागों के कार्यकरण की लगातार छानबीन करना बजट प्रस्तावों और विधायी प्रस्तावों की उनके अपने-अपने विषय क्षेत्रों में जांच करना सम्भव होगा और समितियाँ संसद् की पूरक सिद्ध होंगी । ऐसी समितियों की स्थापना में संसद् के पास ऐसे साधन उपलब्ध हो जायेंगे, जिनसे कि वह सरकार के क्रियाकलापों की निरन्तर छानबीन कर सकेगी और साथ ही कार्यपालिका में प्राप्त होने वाले सभी प्रस्तावों की उनके विषय-क्षेत्रों में ही जांच कर सकेगी । इस मद में हमें हानि ही तीन विषयगत समिति बनाकर जो पहल की गई है बहुत महत्वपूर्ण सिद्ध हो सकती है ।

भारत की समदीय समिति प्रणाली को सुदृढ़ बताने समय इस बात का ध्यान रखने की आवश्यकता है कि शक्ति प्राप्त होने से निरंकुश न बनें बल्कि गम्भीर बनें। उनकी भूमिका सख्द की पूरक और सहायक की होनी चाहिए न कि वे तो एक विधानमण्डल सदस्य कार्यपालिका के मुकाबले में शक्ति के अलग केन्द्र बनें। वे तो एक मित्रतापूर्ण समालोचक व्यवस्था आंतरिक संबंध लेना परीक्षक की तरह होनी चाहिए। अतः समिति व्यवस्था में सुझाव इस उद्देश्य में किए जाने चाहिए कि वे उनको सोचे जाने वाले कार्य को प्रभावी ढंग में कर सकें।

संदर्भ

1. देखिये गुभाप काश्यप, कमेटीज इंडियन लोक सभा, जॉन डी मीज एण्ड मालकम शॉ (सम्प.), कमेटीज इन लेजिस्लेशन ए कम्पैरेटिव स्टडी, द्यूक युनिवर्सिटी प्रेस, 1979, पृ 297-300
2. अनु 48 और 105
3. काश्यप, ऊपर उद्धृत, पृ 297
4. नियम, 254
5. नियम 256 और 258
6. नियम 267, 270 और 263 तथा निर्देश 50 (1), 56 और 57
7. नियम 266, 268, 261, 262, 276 और 277
8. नियम 279 (1) और निर्देश 68 (1), 71 (क) (1-3), 55 और 65 (1)
9. नियम 309, 311 और 312 ग और निर्देश 98 (1)
10. नियम 310 और निर्देश 98
11. समिति पहली बार माटगु-बेम्गक्रोह रिफार्म्स के असीन बर्थ 1921 में स्थापित की गई थी। 1954-55 में पूर्व इसके 15 सदस्य के जो लोक सभा में डी लिए गये थे।
12. नियम 303
13. नियम 308 (3)
14. नियम 312 क की चौथी अनुसूची और नियम 312 क का परन्तुक (एच-लीज)
15. स्वायत्तशासी और आर्थिक निकायों के वार्षिक प्रतिवेदन, समय समय पर निपुक्त होने वाली समितियों तथा आयोगों के प्रतिवेदन राष्ट्रपति द्वारा प्रस्तापित अध्यादेश, सार्वधिक नियम और आदेश कुछ श्रेणियों के पत्र हैं, जो सभा पटल पर रखे जाते हैं। □□□

संसदीय विशेषाधिकार

विशेषाधिकार (Privileges) का भीषा-मादा शाब्दिक अर्थ "छूट का प्रसा-
धारण अधिकार" है। इस शब्द का कानूनी अर्थ यह है कि "यह किसी कर्त्तव्य,
वोभ या दायित्व से छूट है जो बाकी सब के लिये हो"। यह "विशेष" इसलिये है
कि यह अधिकार या छूट जेय लोगो को प्राप्त नहीं है। संसदीय विशेषाधिकार
(Parliamentary Privileges) संसद् के विशेषाधिकार नहीं है क्योंकि संसद तो
राष्ट्रपति और दोनो सदनों से बनती है जब कि संसदीय विशेषाधिकार केवल
दोनों सदनों को, उनकी समितियों को और उनके सदस्यों को प्राप्त है।

संसदीय भाषा में, "विशेषाधिकार" शब्द से अभिप्रेत है ऐसे कतिपय
अधिकार तथा अनुमक्तियां जो संसद् के प्रत्येक सदन तथा उसकी समितियों को सामू-
हिक रूप से और प्रत्येक सदन के सदस्यों को व्यक्तिगत रूप से प्राप्त हैं और जिनके
बिना वह अपने कृत्यों का निर्वहन दक्षतापूर्वक तथा प्रभावपूर्ण ढंग से नहीं कर
सकते। संसदीय विशेषाधिकार का उद्देश्य संसद की स्वतंत्रता, प्राधिकार तथा
गरिमा की रक्षा करना है। ये सदस्यों को व्यक्तिगत रूप से प्राप्त हैं क्योंकि संसद्
अपने सदस्यों की सेवाओं के वाधारहित प्रयोग के बिना अपने कृत्यों का निर्वहन
नहीं कर सकती और प्रत्येक सदन को अपने सदस्यों के संरक्षण तथा प्राधिकार एवं
गरिमा की रक्षा के लिये ये सामूहिक रूप से प्राप्त हैं। परन्तु ये सदस्यों को व्यक्ति-
गत रूप से केवल उभी सीमा तक उपलब्ध हैं जहां तक कि सदन को किसी अवरोध
या बाधा के बिना अपने कृत्यों का स्वतंत्रतापूर्वक निर्वहन करने के लिये आवश्यक
है। वे सदस्यों को समाज के प्रति दायित्वों से, जो अन्य नागरिकों पर लागू होते
हैं, मुक्त नहीं करते। संसद् के विशेषाधिकार कानूनों के लागू होने के मामले में
संसद् सदस्यों को साधारण नागरिकों से किसी भी प्रकार भिन्न स्थिति में नहीं रखते,
जब तक कि स्वयं संसद् के हित में ऐसा करने के लिये ठोस तथा पर्याप्त
कारण न हो।

धाधारभूत सिद्धान्त यह है कि सभी नागरिक, जिनमें ससद् सदस्य भी प्राते हैं, कानून की दृष्टि में बराबर हैं। कानून के लागू होने के विषय में कोई ससद् सदस्य, जब तक कि संविधान या कानून में स्पष्ट रूप में इसकी व्यवस्था न की गई हो, सामान्य नागरिक की अपेक्षा अधिक विशेषाधिकारों की मांग नहीं कर सकता। अतः किसी सदस्य को किसी प्रकार की आक्रामक अथवा परेष्टान किये जाने की कार्यवाही के विरुद्ध विशेषाधिकार तभी उपलब्ध होता है जब कि ससद् सदस्य के रूप में धरन कर्त्तव्यो वा निर्वहन करते समय उसके लिये कोई धाया उपस्थित की जाये या किसी प्रकार उसको परेष्टान किया जाए। इसी प्रकार यदि किसी ससद् सदस्य के किये गये अपमान या उस पर लगाये गये धाक्षेप का सदन के सदस्य के रूप में उससे प्रामाण्य या क्षति में सबूत नहीं है और वह सदन के कार्य के वास्तविक निष्पादन में उपलब्ध मामलों पर धाधारित नहीं है तो ससद् के विशेषाधिकार का मामला नहीं बनता। सदस्यों को देश की साधारण विधियों के प्रवर्तन से छूट नहीं होनी। एक विशिष्ट मामले में यह निर्णय दिया गया कि किसी सदस्य को सभी नागरिकों पर समान रूप में लागू होने वाली विधि द्वारा प्राधिकृत रूप से शक्ति को सँभर करने और टेलीफोन पर होने वाली बातों को बीच में चुनने के बारे में कोई विशिष्ट विशेषाधिकार प्राप्त नहीं है। जब कोई व्यक्ति या कोई प्राधिकार, व्यक्तिगत रूप से सदस्यों या सामूहिक रूप से सभी के किसी विशेषाधिकार, अधिकार या उन्मुक्ति की अश्वेसना करता है या उस पर कुठाराघात करता है तो उस अपराध को विशेषाधिकार भंग की सत्ता दी जाती है।

संवैधानिक उपबन्ध (Constitutional Provisions)

संसद् के दोनों सदनों तथा उनके सदस्यों की शक्तियाँ, विशेषाधिकार तथा उन्मुक्तियाँ भारत के संविधान के अनुच्छेद 105 में उल्लिखित हैं। इस अनुच्छेद में प्रमुख उपबन्ध यह किया गया है कि संसद् में सदस्यों को वाक् स्वातंत्र्य प्राप्त है, संसद् में या उसकी किसी समिति में सदस्य द्वारा कही गई किसी बात अथवा दिये गये किसी मत के बारे में किसी ससद्-सदस्य के विरुद्ध किसी न्यायालय में कोई कार्यवाही नहीं चलाई जा सकती। राज्यों के विधान मण्डलों और उनके सदस्यों के बारे में ऐसा उपबन्ध अनुच्छेद 194 में किया गया है। इनमें से कुछ विशेषाधिकार कतिपय संविधियों में और लोक सभा के प्रक्रिया तथा कार्य संचालन सम्बन्धी नियमों में उल्लिखित हैं और कुछ अन्य देश में विकसित प्रथाओं पर और पूर्वोद्धारणाओं पर धाधारित हैं।

संविधान के अनुच्छेद 105 में यह उपबन्ध है

- (1) इस संविधान के उपबन्धों के और संसद् की प्रक्रिया का विनियमन करने वाले नियमों और स्थायी आदेशों के अधीन रहते हुए, संसद् में वाक्-स्वातंत्र्य होगा।

- (2) संसद् या उसकी किसी समिति में संसद् के किसी सदस्य द्वारा कही गई किसी बात पर दिये गये किसी मत के संबंध में उसके विरुद्ध किसी न्यायालय में कोई कार्यवाही नहीं की जाएगी और किसी व्यक्ति के विरुद्ध संसद् के किसी सदन के प्राधिकार द्वारा या उसके अधीन किसी प्रतिवेदन पत्र, मतों या कार्यवाहियों के प्रकाशन के सम्बन्ध में इस प्रकार की कोई कार्यवाही नहीं की जाएगी ।
- (3) अन्य बातों में संसद् के प्रत्येक सदन की और प्रत्येक सदन के सदस्यों और समितियों की शक्तियाँ, विशेषाधिकार और उन्मुक्तियाँ ऐसी होंगी जो संसद समय-समय पर विधि द्वारा परिनिश्चित करे और जब तक वे इस प्रकार परिनिश्चित नहीं की जाती हैं तब तक वही होंगी जो मविधान (चवालीसवा मसोधन) अधिनियम, 1978 की धारा 15 के प्रवृत्त होने से ठीक पहले उस सदन की और उसके सदस्यों और समितियों की थी ।
- (4) जिन व्यक्तियों को इस मविधान के आधार पर संसद् के किसी सदन या उसकी किसी समिति में बोलने का और उसकी कार्यवाहियों में अन्यथा भाग लेने का अधिकार है, उनके मध्य में खंड (1), खंड (2) और खंड (3) के उपबन्ध उसी प्रकार लागू होंगे जिस प्रकार वे संसद् के सदस्यों के मध्य में लागू होते हैं ।

अनुच्छेद 105 (3) अथवा 194 (3) में स्पष्ट रूप में यह उपबंधित किया गया था कि जब तक भारतीय संसद् द्वारा अन्य शक्तियाँ, विशेषाधिकार तथा उन्मुक्तियाँ विधि द्वारा परिभाषित नहीं की जाती तब तक "ब्रिटिश हाउस ऑफ कॉमन्स" की शक्तियाँ, विशेषाधिकार तथा उन्मुक्तियाँ भारत की संसद् और विधान मंडली और उनके सदस्यों के लिये उपलब्ध रहेगी । इससे अभिप्रेत है कि यदि संसद् किसी समय किसी विशिष्ट विशेषाधिकार के संबंध में कोई उपबन्ध अधिनियमित करती है तो ब्रिटेन के पूर्वोद्धारण उस सीमा तक भारतीय संसद् पर लागू नहीं होंगे । परन्तु 1978 में खण्ड (3) में संशोधन करके यह उपबन्ध किया गया कि मविधान में उल्लिखित विशेषाधिकारों के अलावा विशेषाधिकारों के संबंध में, संसद् के प्रत्येक सदन की, उसके सदस्यों की और समितियों की शक्तियाँ विशेषाधिकार और उन्मुक्तियाँ वही होंगी जो मविधान (चवालीसवा मसोधन) अधिनियम, 1978 की धारा 15 के प्रवृत्त होने (20.6.1979 में) ठीक पहले उस सदन की और उसके सदस्यों और समितियों की थी । इस संशोधन द्वारा वस्तुतः ब्रिटिश हाउस ऑफ कॉमन्स के सभी निर्देशों का लोप करके केवल शाब्दिक परिवर्तन किये गये हैं पर सार वही रहता है । कहना न होगा कि मविधान में उल्लिखित शक्तियों और विशेषाधिकारों के अलावा प्रत्येक सदन की, उसके सदस्यों और समितियों को व्यवहार में वही

शक्तियां और विरोधाधिकार प्राप्त है, जो 20 जनवरी, 1950 को ब्रिटेन के हाउस आफ कॉमन्स उसके सदस्यों तथा समितियों को प्राप्त थे।

सविधान (समाधान) विधेयक पर बोलते हुए, अनुच्छेद 105 (3) में संशोधन करने का प्रयोजन बनाते हुये उल्काजीन विधि मंत्री ने कहा था "कि मूल उपबन्ध, जिसका कि कोई विकल्प नहीं था, य विटिंग हाउस आफ कॉमन्स का उल्लेख किया गया था। अब भारत जैसा स्वाभिमानी देश अपने पारव सवैधानिक दस्तावेज में किसी विदेशी संस्था का उल्लेख नहीं करना चाहता।" "इसलिए इस तरह के द्वारा यह शान्तिपूर्ण परिवर्तन किया जा रहा है ताकि एक विदेशी संस्था का उल्लेख न रहे।"

मुख्य विरोधाधिकार

समझ, उसके सदस्यों तथा समितियों के कुछ विरोधाधिकारों का स्पष्ट उल्लेख सविधान, कुछ कानूनों और मदन के प्रक्रिया संबंधी नियमों में किया गया है, कुछ इस देश में विद्यमान परिघाटियों पर आधारित है। इनके आधार पर मसदीय विरोधाधिकारों सम्बन्धी सूचिका संसार को जा सकती है परन्तु ऐसी कोई सूची व्यापक नहीं हो सकती। कुछ महत्वपूर्ण विरोधाधिकार ये हैं—

- (एक) समझ में वाक स्वतंत्रता (सविधान का अनु 105 (1))
- (दो) समझ में या उसकी किसी समिति में किसी सदस्य द्वारा कही हुई किसी बात या दिये गये मत के आधार पर किसी भी न्यायालय की कार्यवाही में उन्मुक्ति (सविधान का अनुच्छेद 105 (2))
- (तीन) किसी व्यक्ति द्वारा समझ के किसी मदन के अधिकार द्वारा या उसके अधीन किसी प्रतिवेदन, पत्र, दता या कार्यवाहियों के प्रकाशन के संबंध में उसके विरुद्ध किसी न्यायालय में कार्यवाही लिये जाने से उन्मुक्ति (सविधान का अनुच्छेद 105 (2))
- (चार) न्यायालयों द्वारा समझ की कार्यवाहियों की जांच करने का निषेध (सविधान का अनुच्छेद 121)
- (पांच) मदन के मंत्र के दौगल तथा उसके आरम्भ होने के 40 दिन पहले और उसके समाप्त होने के चालीस दिन बाद तक दीवानी मामलों में सदस्यों की गिरफ्तारी से उन्मुक्ति (दण्ड प्रक्रिया संहिता की धारा 135 क)
- (छह) सदस्यों का जुरी की सदस्यता के दायित्व से छूट (दण्ड प्रक्रिया संहिता की धारा 320 (क))
- (सात) किसी सदस्य की गिरफ्तारी, नजरबंदी, दोष सिद्धि, कारावास तथा रिहाई के संबंध में तुरन्त सूचना प्राप्त करने का मदन का अधिकार (नौक सभा प्रक्रिया तथा कार्य संचालन नियम, मातवा सरकार का नियम 229 और 230)

- (घाट) अध्यक्ष की अनुज्ञा प्राप्त किये बिना सदन के परिसर में गिरफ्तारी और किसी कानूनी आदेशिका की तामील पर रोक (लोक सभा प्रक्रिया तथा कार्य मंचालन नियम मातवा संस्करण, नियम 232 और 233)
- (नौ) सदन की किसी गोपनीय बैठक की कार्यवाहिया या फंमले प्रकट करने पर रोक (लोक सभा के प्रक्रिया तथा कार्य संचालन नियम, सातवा संस्करण, नियम 252)
- (दस) सदन के सदस्य या अधिकारी सदन की अनुमति के बिना सदन की कार्यवाहियों के संबंध में किसी न्यायालय में साक्ष्य नहीं देंगे या दस्तावेज पेश नहीं करेंगे (दूसरी लोक सभा द्वारा 13 सितम्बर, 1957 को स्वीकृत किया गया),
- (ग्यारह) सदन के सदस्य या अधिकारी सदन की अनुमति के बिना दूसरे सदन के या उसकी किसी समिति के समक्ष या राज्य विधान मण्डलों के किसी सदन के या किसी समिति के समक्ष मासियों के रूप में उपस्थित नहीं होंगे और उन्हें सम्बन्धित सदनों की सम्मति के बिना ऐसा करने पर मजबूर नहीं किया जा सकता । (दूसरी लोक सभा की विज्ञेपाधिकार समिति का छटा प्रतिवेदन जो लोक सभा द्वारा 17 सितम्बर, 1958 को स्वीकृत किया गया),
- (बारह) सभी संसदीय समितियों को उनके द्वारा की जाने वाली किसी जाच के प्रयोजन के लिये सगत व्यक्तियों को माहृत करने, पत्रों एवं अभिलेखों को भागने की शक्ति प्राप्त है । किसी संसदीय समिति द्वारा किसी साक्षी को बुलाया जा सकता है और उसे समिति के प्रयोग के लिये अपेक्षित दस्तावेज पेश करने के लिये कहा जा सकता है (लोक सभा के प्रक्रिया तथा कार्य-संचालन नियम, सातवा संस्करण, नियम 269 और 270),
- (तेरह) किसी संसदीय समिति के समक्ष किसी साक्षी की जाच के समय समिति उसे शपथ दिला सकती है या प्रतिज्ञान करा सकती है (लोक सभा के प्रक्रिया तथा कार्य मंचालन नियम मातवा संस्करण नियम 272),
- (चौदह) किसी संसदीय समिति के समक्ष दिया गया साक्ष्य और उसका प्रतिवेदन एवं कार्यवाहियां किसी के द्वारा तब तक प्रकट या प्रकाशित नहीं जा सकती तब तक कि उन्हें सभा घटन पर नहीं रल दिया जाता (लोक सभा के प्रक्रिया तथा कार्य मंचालन नियम, सातवा संस्करण, नियम 275),

उपरोक्त विशेषाधिकारों और उन्मुक्तियों के अतिरिक्त प्रत्येक सदन की कुछ शक्तियाँ प्राप्त हैं जो उनके विशेषाधिकारों और उन्मुक्तियों के संरक्षण के लिए आवश्यक हैं। वे शक्तियाँ निम्नलिखित हैं :—

- (एक) व्यक्तियों को चाहे वे सदन के सदस्य हों या नहीं, सदन के विशेषाधिकार भंग करने या धमसान को लिये दोषी सिद्ध करने की शक्ति,
- (दो) साक्षियों को उपस्थित होने के लिये बाध्य करने और पत्र एवं दस्तावेज मागने की शक्ति,
- (तीन) अपनी प्रक्रिया और अपने कार्य संचालन को स्वयं विनियमित करने की शक्ति (संविधान का अनुच्छेद 118),
- (चार) अपने वाद-विवाद और कार्यवाही वृत्तान्त के प्रकाशन पर रोक लगाने की शक्ति (लोक सभा के प्रक्रिया तथा कार्य संचालन नियम, शातवा संस्करण, नियम 249),
- (पांच) बाहर के व्यक्तियों की सदन में उपस्थिति पर रोक लगाने की शक्ति (लोक सभा के प्रक्रिया तथा कार्य संचालन नियम, शातवा संस्करण, नियम 248)

संविधान के अनुच्छेद 105 में संसद् में वाक् स्वतंत्रता का विशेषाधिकार और सदस्यों को संसद् या उसकी किसी समिति में “उनके द्वारा कही गयी किसी बात या किये गये काम के संबंध में किसी ग्यायालय की कार्यवाही” में उन्मुक्ति का उपबन्ध विभिन्न रूप से दिया गया है। संविधान के अनुच्छेद 19 में सभी नागरिकों को भी वाक्-स्वातंत्र्य और अभिव्यक्ति-स्वातंत्र्य का अधिकार प्राप्त है। किन्तु जहाँ अनुच्छेद 105 और 194 में सामग्री और विधान मण्डलों के सदस्यों के बोलने की स्वतंत्रता पर विशेष बल दिया गया है वहाँ अनुच्छेद 19 के अधीन वाक्-स्वातंत्र्य का अधिकार सुक्ष्म निर्वन्धनों के अधीन है। उदाहरणार्थ अपमान संबंधी विधि के अधीन यदि कोई भाधारण व्यक्ति कोई अपमानजनक बात कहता है तो उसके विरुद्ध कार्यवाही की जा सकती है परन्तु यदि कोई संसद् सदस्य सदन में या उसकी समितियों में बोलता है तो उसके विरुद्ध इस आधार पर कार्यवाही नहीं की जा सकती कि उसका भाषण अपमानजनक या मानहानिकारक था।

संसद अपने निर्वाचन क्षेत्र के लोगों का प्रतिनिधित्व करते हैं। उनको संसद् में उन लोगों की शिकायतें पेश करनी होती हैं, लोक महत्त्व के मामले उठाने होते हैं वत उनकी वाक्-स्वतंत्रता पर कोई निर्वन्धन नहीं लगाया जा सकता। मात्र इसके कि उन्हें सदन के या सम्बन्धित समितियों

के जिसके कि वे सदस्य होते हैं, आन्तरिक अनुशासन में रहना होता है। वे किसी बाहरी अधिकारी के प्रति जवाबदेह नहीं होते हैं। कोई सदस्य सदन में अपनी किसी बात या भाषण के सम्बन्ध में सभा के अनुशासन के ही अधीन है और उनके सम्बन्ध में किसी भी न्यायालय में कोई दीवानी या फौजदारी कार्यवाही उसके विरुद्ध नहीं की जा सकती। सदन या उसी समिति में कही गयी किसी बात या दिये गये किसी मत के सम्बन्ध में सम्पूर्ण विशेषाधिकार दिया गया है जिससे कि सदस्य अपनी बात कहते हुए इस नहीं और अबाध रूप से अपने विचार प्रकट करें। इस प्रकार सदस्य को न्यायालयों की कार्यवाही से पूरा सरलता प्रदान किया गया है। उससे विरुद्ध किसी न्यायालय में कोई कार्यवाही नहीं की जा सकती क्योंकि सदन में दिये गये भाषण विशेषाधिकार के अन्तर्गत आते हैं और अनुच्छेद 122 में सदन की कार्यवाहियों की न्यायालयों द्वारा किसी जाच की विशेष रूप से मनाही है। सदन में जो भी बात कही जाय या काम किया जाए उसके सम्बन्ध में सदन में कार्यवाही हो सकती है। अतः 105 के अन्तर्गत सदस्यों को जो वाक्-स्वतन्त्रता दी गयी है वह संविधान के केवल उन्हीं उपबन्धों के अधीन है जो सदन की प्रक्रिया को विनियमित करते हैं। इसके अतिरिक्त उस पर सभा के नियम तथा स्थायी आदेश लागू होते हैं। लेकिन इस पर ऐसा कोई प्रतिबन्ध नहीं लग सकता जो कि अनुच्छेद 19(2) के अन्तर्गत कानून द्वारा किसी साधारण नागरिक की वाक्-स्वतन्त्रता पर लगाया गया हो। सदस्यों द्वारा अपने संसदीय कर्तव्यों का निर्वहन करते हुये कहीं गई किसी बात या किये गये किसी कार्य के सम्बन्ध में सदन के बाहर कोई जाच सदस्यों के अधिकारों में गम्भीर हस्तक्षेप होगा।

परन्तु सदस्यों को प्राप्त वाक्-स्वतन्त्रता का अधिकार अबाध अधिकार नहीं है। वह संविधान के उपबन्धों के अध्वधीन है। संसद् में चर्चा पर भी निर्वन्धन लगेंगे हैं। उदाहरणार्थ अनुच्छेद 121 में उपबन्धित है कि उच्चतम न्यायालय या किसी उच्च न्यायालय के किसी न्यायाधीश के, अपने कर्तव्यों के निर्वहन में किये गये आचरण के विषय में सदन में कोई चर्चा उपबन्धित रीति से उस न्यायाधीश को हटाने की प्रार्थना करने वाले समावेदन को राष्ट्रपति के समक्ष प्रस्तुत करने के प्रस्ताव पर ही होगी, अन्यथा नहीं। इसी प्रकार लोक सभा के प्रक्रिया सम्बन्धी तथा कार्य मचालन नियमों के नियम 352 और 353 में अन्य बातों के साथ-साथ किसी सदस्य द्वारा किसी व्यक्ति के विरुद्ध मान-हानिकारक या अपराधारोपक स्वरूप का आरोप लगाने पर रोक लगाई गई है। जब कोई सदस्य किसी प्रतिबन्ध का उल्लंघन करता है तो अध्यक्ष ऐसे सदस्य के आचरण की ओर सभा का ध्यान दिवाने के बाद उस सदस्य को अपना भाषण बन्द

करने का निर्देश कर सकता है या आदेश दे सकता है कि सदस्य द्वारा प्रयोग में लाये गये मानहानिकारक, अशिष्ट, अममदीय या अभद्र शब्द वापस लिये जायें या उन्हें सदन के कार्यवाही वृत्तान्त से निवृत्त दिया जाए। उक्त आदेश का धोर उत्लघन किये जाने पर ग्रह्यत सदस्य को बाहर चले जाने का निर्देश भी दे सकता है और/अथवा सदस्य को सदन की सेवा से निलम्बित करने का कार्यवाही आरम्भ कर सकता है।

सदस्यों को अपनी संसदीय कार्य करने में किसी प्रकार की बाधा डालकर रोक नहीं जा सकता। उसे जिस सदन का वह सदस्य है उसके सत्र के दौरान या उसके आरम्भ से चारोंस दिन पहले या समाप्त होने के चारोंस दिन बाद, किसी फौजदारी अपराध के आरोप या निवारक विरोध अधिनियम के अन्तर्गत गिरफ्तारी के अतिरिक्त, अन्य किसी प्रकार गिरफ्तार किया या करवाया जाता है तो यह सभा का विशेषाधिकार भंग तथा भंगमान होगा। इसी प्रकार यदि कोई सदस्य ससद् या उसकी किसी समिति का कोई काम करने के लिए नहीं दिल्ली भा रहा हो तो नये दिल्ली से बाहर किसी स्थान पर उसे परेशान किया जाना या कोई बाधा उपस्थित किया जाना भी विशेषाधिकार का भंग करना होगा। सदस्यों को प्राप्त इस विशेषाधिकार का उद्देश्य यह है कि सदस्य बिना किसी रोक टोक के ससद् की कार्यवाहियों में नियमित रूप से भाग ले सकें।

यद्यपि गिरफ्तारी में उन्मुक्ति का विशेषाधिकार फौजदारी आरोप या निवारक विरोध अधिनियम के अन्तर्गत गिरफ्तार पर लागू नहीं होता, तथापि, नियमों में यह उपबन्ध स्पष्ट रूप से किया गया है कि जब किसी सदस्य का किसी फौजदारी आरोप पर या फौजदारी अपराध के आधार पर गिरफ्तार किया जाता है या किसी न्यायालय द्वारा उस कारावास दंड दिया जाता है या कार्यकारी आदेश के अन्तर्गत उस नजरबन्द किया जाता है तो सम्बद्ध अधिकारी का इस बात की सूचना प्रत्यक्ष को तुरन्त देना होती है। यदि सम्बद्ध अधिकारी सदन के किसी सदस्य की गिरफ्तारी, नजरबंदी या कारावास की सूचना नहीं देता तो यह सदन का विशेषाधिकार भंग होगा। यदि कोई सदस्य देश के किसी दूरस्थ स्थान पर गिरफ्तार हो, उसकी सूचना तार भेज कर अवश्य दी जाना चाहिए और बाद में पत्र भेज कर उसकी पुष्टि करनी चाहिए।

ससद् के परिसर में बन्दीकरण और बंध आदेशों के निवहन के बारे में उपर्युक्त है कि ससद् के परिसरों के भीतर अग्र्यता/सभापति की आज्ञा प्राप्त किये बिना किसी सदस्य को बन्दी नहीं बनाया जा सकता और न ही अग्र्यता/सभापति की अनुमति के बिना दीवानी या अपराधिक कोई कगूनी आदेशिका कोई "समन" दिव्य जा सकते हैं। इसी प्रकार सदन या उसकी किसी समिति के सामने पेश हान के लिए बुलाए गए किसी साक्षी को बन्दी

बनाना भी सभा का अवमान है । अतः समद के परिमरो के भीतर अध्यक्ष/सभापति की अनुमति के बिना किसी को भी गिरफ्तार नहीं किया जा सकता क्योंकि समद के परिमरो में केवल समद के प्रत्येक सदस्य के या अध्यक्ष/सभापति के आदेश लागू होते हैं । समद के परिमरो में धारा 144 भी लागू नहीं की जा सकती । वहाँ अध्यक्ष/सभापति के आदेशों का ही अनुपालन होता है ।

सामदों को “ज्यूरी” का सदस्य बनने के दायित्व में छूट का विशेषाधिकार प्राप्त है । इस विशेषाधिकार का उद्देश्य भी यह सुनिश्चित करना है कि सामदों को अपने कर्तव्यों के निर्वहन में किसी प्रकार की बाधा का सामना न करना पड़े । दूसरे शब्दों में सदस्य में सदस्य के कर्तव्य न्यायालयों तथा अन्य न्यायों में उपस्थिति के दायित्व से बड़ी अधिक महत्वपूर्ण है ।

सदन के किसी अधिकारी या सदन द्वारा नियुक्त किसी व्यक्ति प्रथम सदन के आदेशों का पालन करने वाले किसी व्यक्ति के काम में बाधा डालना सभा का अवमान है । उनको सदन की अनुमति के बिना किसी सदन की कार्यवाही के सदस्य में माध्य देने या कोई दस्तावेज पेश करने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता । इसी प्रकार किसी सदस्य को, उस सदन की अनुमति के बिना जिसका वह सदस्य है, दूसरे सदन के समक्ष साक्षी के रूप में उपस्थित होने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता ।

यदि सदन या उसकी किसी समिति के आदेशों का पालन करने में लगे हुए सदन के किसी अधिकारी को बाधा पहुँचाई जाती है या उसके द्वारा अपने कर्तव्य के पालन के दौरान किए गए किसी काम के लिए उसे तंग किया जाता है तो यह सभा का विशेषाधिकार भंग तथा अवमान है । सभा या उसकी समिति के सामने पेश होने के लिए बुलाए गए साक्षी को गिरफ्तार करना सभा का अवमान है । उसी प्रकार सदन या उसकी समिति के सामने उपस्थिति के समय किसी साक्षी को बाधा पहुँचाना या साक्षी के रूप में उसके पेश होने तथा साक्ष्य के आधार पर बाद में उसको तंग करना सदन का अवमान है ।

दूसरी ओर सदन या उसकी किसी समिति के सामने किसी प्रकार का कदाचार चाहे दोष समद के सदस्य का हो या साधारण नागरिक, जो दण्डक दीर्घा में जाने दिये गये हों या साक्षी के रूप में समिति की बैठक में धाएँ हों—सदन का अवमान माना जाता है । ऐसे कदाचार को सदन के सामने अव्यवस्थापूर्ण, मानहानिकारक, अनादरपूर्ण, या धृष्ट दण्डित वाला व्यवहार माना जाता है । सदन या उसकी समितियों के सामने सामान्य नागरिकों और नाशियों द्वारा कदाचार के कुछ विशेष दृष्टान्त जिनमें विशेषाधिकार भंग होता है और सदन और समिति की अवमानना होती है, ये हैं :—

- (एक) मदन या उसकी समितियों की कार्यवाही में बाधा या गड़बड़ डालना,
 (दो) किसी समिति की बैठक के सामने किसी साक्षी द्वारा श्रय लेने या प्रतिज्ञान करने में इन्कार,
 (तीन) किसी साक्षी द्वारा किसी समिति के प्रश्नों का उत्तर देने में इन्कार, या दस्तावेज, जो उसके पास हों, पेश करने में इन्कार,
 (चार) किसी समिति के सामने टाकमटान करना या भ्रष्ट साक्ष्य देना या जानबूझ कर झूठाई 1 छपाना, या बार-बार समिति को गुमराह करना, और
 (पांच) समिति के साथ व्यवहार करना, उसके प्रश्नों के अवमानजनक उत्तर देना, या नये स पुन होकर समिति के सामने आना।

समक्षीय समितियों के आदेशों की अवज्ञा को मदन का अवमान समझा जाता है। समितियाँ भी उसी सम्मान की अधिकारी हैं जिसका कि मदन। यदि कोई व्यक्ति किसी समक्षीय समिति के फैसलों, पर आचरण पर आक्षेप करता है तो उसे विवेकाधिकार भंग करना और मदन की अवमानना करना माना जाता है।

हिरागत में रहे गये किसी सदस्य द्वारा अध्यक्ष, सहायक या किसी समक्षीय समिति के सभापति के नाम लिखे पत्र भेजना विवेकाधिकार भंग है। उसकी विधान सभल के साथ पत्र व्यवहार करने अध्यक्ष तथा विवेकाधिकार समिति के सभापति को अवमान देने का अधिकार प्राप्त है तथा किसी कार्यकारी प्राधिकारी को यह अधिकार नहीं है कि वह ऐसे पत्रों को रोक सके।

किसी समक्षीय समिति की कार्यवाही, साक्ष्य या दस्तावेजों के सभा में पेश किए जाने से पहले उसकी कार्यवाही या उसके सामने दिए गए साक्ष्य या उसके सामने रहे गये दस्तावेजों के किसी भंग का प्रकाशन नहीं किया जा सकता है, यदि ऐसा किया जाता है तो वह मदन का विवेकाधिकार भंग या अवमानना करना है। उसी प्रकार किसी समक्षीय समिति के प्रतिवेदन के मदन में पेश किये जाने से पहले प्राच्य प्रतिवेदन या स्वीकृत प्रतिवेदन का प्रकाशन मदन का विवेकाधिकार भंग माना जाता है।

विवेकाधिकार भंग (Breach of Privilege) समक्षीय सदस्यों अथवा समष्टि के रूप में मदन के अधिकारों, विवेकाधिकारों या उन्मुखियों की अवहेलना करना अथवा किसी व्यक्ति या प्राधिकारी द्वारा उनकी आलोचना करने या उसके प्रति अवमान प्रदर्शित करने में विवेकाधिकार भंग हो सकता है। मदन द्वारा पूरी तरह में जांच किए जाने के पश्चात् विवेकाधिकार भंग किए जाने के मामले में बंसे ही दण्ड दिया जा सकता है जैसे कि न्यायालय अपनी प्रतिष्ठा अथवा प्राधिकार की अवमानना किए जाने पर देने हैं। विभिन्न विवेकाधिकारों के भंग किये जाने के मामलों के अतिरिक्त, सभा के प्राधिकार या गरिमा के विरुद्ध आपराधिक कार्य-

वाहिया गया उसके विधिमन्मन आदेशों की अवज्ञा या उसके सदस्यों अथवा अधिकारियों के बारे में अवमानजनक लेख आदि का प्रकाशन करना भी ममा के अवमान के रूप में दण्डनीय है ।

मदन की अवमानना। मदन के अवमान की सामान्यतः इस प्रकार परिभाषा दी जा सकती है कि 'जिस कोई कार्य या भुन-चुक, जो ममद् के किसी मदन के कान में उसके कृत्यों के निबंहन में बाधा या अड़चन डालती है अथवा मदन के किसी सदस्य या अधिकारी के मार्ग में उसके कर्तव्य के पालन में बाधा या अड़चन डालती है अथवा जिसने प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष तन्में परिराम उत्पन्न हो सकते हैं, ममद् का अवमान माना जाता है ।' विनैयाधिकार भग और मदन की अवमानना में बहुत थोड़ा सा अन्तर है । विनैयाधिकार भग के सभी मामलों अवमान के मानने हैं लेकिन सम्भव है कि कोई व्यक्ति मदन के किसी विनैयाधिकार को भग तो न कर लेकिन फिर भी वह अवमान का दोषी हो, जैसे कि कोई व्यक्ति किसी समिति की बैठक में पैर होने के आदेश की अवहेतना करे या किसी सदस्य के आचरण या चर्चा पर आक्षेप प्रकाशित कर दे । किसी परिस्थिति में कोई विनैय कार्य अवमानना हो सकता है तो किसी अन्य परिस्थिति में वहाँ कार्य अवमानना नहीं हो सकता । इस बात का निराय ममद् का मवधिन मदन हो कर सकता है कि अवमानना की गयी या नहीं । मधेय में यह कहा जा सकता है कि ममद् के दोनों सदनों और उनकी समितियों की सर्वोच्चता, अधिकार या गरिमा पर किया गया कोई भी प्रहार उनकी अवमानना है । ममद् के कृत्र महत्वपूर्ण अवमानों के उदाहरण इस प्रकार हैं —

सदनों, उनकी समितियों अथवा सदस्यों पर आक्षेप करने वाले भाषण या लेख,

अध्यक्ष/सभापति के कर्तव्यों के पालन के संबंध में उनके चरित्र या निष्पक्षता पर आक्षेप,

सदनों की कार्यवाहियों के भूटे तथा विवृण कृतान्त का प्रकाशन, पीठामीन अधिकारियों द्वारा सदनों की कार्यवाहियों में से निकाले गये घंशों का प्रकाशन, किसी ममदीय समिति द्वारा अपने प्रतिवेदन में पक्षपात किये जाने का आरोप लगाना,

सदनों में सदस्यों के आचरण को लेकर उनकी निन्दा या सदस्यों के रूप में अपने कर्तव्यों का पालन करने समय या सदनों में या उनकी किसी समिति की बैठकों में उपस्थित होने के लिए जाने हुए या वहा में घाटे हुए सदस्यों के मार्ग में बाधा पट्टचना,

सदस्यों के ममदीय कार्य पर अक्षर डालने के लिए उनको घूम देने की पेशकश करना,

मदद्यों के समदीय प्राधरण के सम्बन्ध में उनको नाम पट्ट चाना, किसी मदद्य द्वारा या साक्षी द्वारा सदनों के समक्ष या उनकी किसी समिति के समक्ष जानबूझ कर चलन या गुमराज करने वाला मदद्य देना, और सदनों के समक्ष या उनकी किसी समिति के समक्ष उपस्थित होने वाले किसी साक्षी के लिए बाधा डालना या उसे परेशान करना,

सामने त्रिमे सदनों का विशेषाधिकार भग नहीं होता। सदनों के कार्यों से संबंधित विभिन्न मामलों का समय में पहले प्रचार करना एक अनुचित कार्य है, लेकिन सदन का विशेषाधिकार भग या अवमान नहीं है। ऐसे अनेक कार्य हो सकते हैं जो अनुचित हो लेकिन जो सभा के विशेषाधिकार भग या अवमान की परिभाषा में नहीं आते। उदाहरणार्थ, दल की बैठकों में मन्त्रियों द्वारा दिए गए वक्तव्य विशेषाधिकार प्राप्त नहीं हैं। यदि लोकहित के विषयों के संबंध में वक्तव्य सदन में नहीं, बल्कि सदन के बाहर दिए जायें, जो उसमें समझ के किसी विशेषाधिकार की क्षति नहीं पहुंचती। ऐसे कार्य परिपाटी तथा अनित्य के विरुद्ध हैं, लेकिन उनके आधार पर विशेषाधिकार का प्रश्न नहीं उठाया जा सकता। नियमों, परिपाटियों तथा प्रथाओं के उल्लंघन को विशेषाधिकार, भग नहीं माना जाता। यदि नियम आदि का उल्लंघन किया जाये तो उपयुक्त प्रस्ताव के माध्यम से सभा या प्रत्यक्ष का रोग व्यक्त किया जा सकता है।

विशेषाधिकार भग, अवमानना आदि के लिए दण्ड :

समझ के परिमरों में किसी दोष के लिए मामान्य न्यायालयों द्वारा दण्ड दिये जाने का प्रावधान नहीं है। बड़ा पीठासीन अधिकारियों का आदेश चलना है। स्वयं सदन अपने विशेषाधिकारों की रक्षा करते हैं। सदन के विशेषाधिकार को भग करने के लिए दोषी पाये गये किसी व्यक्ति को सदन स्वयं उसकी भर्त्सना करके या तानना करके या निर्धारित अवधि के लिए कारावास द्वारा दण्डित कर सकता है। जिन मामलों में विशेषाधिकार भग या सदन की अवमानना का अपराध इतना गम्भीर न हो कि उसके लिए कारावास को ही ठीक दण्ड समझा जाए, उस व्यक्ति को सदन की "बार" में बुलाया जा सकता है और पीठासीन अधिकारों सदन के आदेश से उसकी भर्त्सना कर सकता है या तानना दे सकता है। तानना देना अपने आप में नरम किस्म का दण्ड है और भर्त्सना करना अधिक गम्भीर किस्म का दण्ड है जिसके द्वारा सदन की अप्रत्यक्षता व्यक्त की जाती है। विशेषाधिकार भग या सदन की अवमानना के लिए दोषी पाये जाने वाले व्यक्तियों को सदन ऐसी अवधि के लिए कारावास का दण्ड दे सकता है जो माध्याह्निक सदन के अधिवेशन की अवधि से अधिक नहीं होती। दर्जनों द्वारा दर्जक दीर्घाओं से नारे लगाकर और/या प्रवा इतिहास फेंक कर सदन की अवमानना करने के कारण, दोनों सदनों ने समय-समय पर अवधियों को सदन के उस दिन स्थगित होने तक कारावास का दण्ड दिया है।

विशेषाधिकार भग के उन मामलों में जो कानून के अन्तर्गत भी अग्राह्य हैं, यदि मदन आवश्यक समझता है कि उसके द्वारा दिया जाने वाला दण्ड अग्राह्य की तुलना में अपर्याप्त है, अथवा किसी अन्य कारण से मदन की राय में कानूनी कार्यवाही करना अनिवार्य हो, तो वह अपनी कार्यवाही के स्थान पर या उसके प्रतिनिधित्व में उक्त व्यक्ति पर न्यायालय में मुकदमा चलाये जाने का निर्देश दे सकता है।

अपने सदस्यों के मामलों में मदन दो और दण्ड दे सकता है और वेनाइनी तथा अन्यता में अधिक बड़ा रोप प्रकट कर सकता है। वह है सदस्यों को मदन की सेवा में नियमित करना और निष्कासन करना। मदन का दण्डित अधिकार क्षेत्र अपने सदस्यों तक और उनके नामने किये गये अग्राह्य तक ही सीमित न होकर मदन की सभी अनमाननाओं पर व्याप्त होता है चाहे अवमानना सदस्यों द्वारा की गई हो या ऐसे व्यक्तियों द्वारा जो सदस्य न हों। मदन का विशेषाधिकार भग करने या उनकी अवमानना करने के कारण व्यक्तियों को दण्ड देने की मदन की यह शक्ति समदीय विशेषाधिकार की शक्ति है। मदन अपनी दण्डित शक्तियों का प्रयोग बड़े गम्भीर मामलों में ही करना है। मदन की ऐसी परम्परा भी रही है कि दोषी व्यक्तियों द्वारा स्पष्ट रूप से और बिना किसी शर्त के दिन में प्रकट किया गया वेद मदन द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है और माधुर्यगुनया मदन अपनी गरिमा को देखते हुए ऐसे मामलों पर अपने कार्यवाही न करने का निर्णय करता है।

विशेषाधिकार के प्रश्नों सम्बन्धी प्रक्रिया

विशेषाधिकार के प्रश्नों की निपटाने की प्रक्रिया लोक सभा के प्रक्रिया तथा कार्य-न्यायन नियमों (नियम 222 में 228 और नियम 313 में 316) में दी गयी है। कोई सदस्य, अध्यक्ष की अनुमति से, किसी सदस्य के या मदन के या उनकी किसी समिति के विशेषाधिकार का भग अन्तर्गत होने वाला कोई प्रश्न उठा सकता है। विशेषाधिकार का भग किये जाने का प्रश्न उठाने वाले सदस्य को उसकी लिखित सूचना उस दिन की बैठक प्रारम्भ होने से पूर्व जिस दिन कि उस प्रश्न को उठाने का उसका विचार ही, महासचिव को देनी होती है। यदि उठाया जाने वाला प्रश्न किसी दस्तावेज पर आधारित हो, तो सूचना के साथ वह दस्तावेज भी संलग्न किया जाना चाहिए। सूचना प्राप्त होने पर अध्यक्ष द्वारा मामले पर विचार किया जाता है। अध्यक्ष विशेषाधिकार का प्रश्न सभा में उठाये जाने के लिए अपनी सम्मति दे सकता है या इनकार कर सकता है। तथापि, यह निर्णय करने से पूर्व, कि क्या विशेषाधिकार के प्रश्न के रूप में उठाये जाने वाले प्रस्तावित मामले पर सभा में विचार किये जाने की आवश्यकता है और क्या उस मामले को सभा में उठाये जाने की अनुमति दी जानी चाहिए, अध्यक्ष उस व्यक्ति को, जिसके विरुद्ध अभियोग लगाया गया है, अपना स्पष्टीकरण अध्यक्ष के समक्ष देने का अवसर

प्रदान कर सकता है। तत्परचायु मर्यादित सदस्य को अध्यक्ष के निर्णय की सूचना दी जाती है। अध्यक्ष के इस निर्णय की कि उसने मामले को सदन में उठाये जाने की सम्मति नहीं दी है सूचना सदस्य को दिये जाने के पश्चात् उस सदस्य की सभा में वह मामला उठाने की अनुमति नहीं होती है। तथापि, यदि सदस्य सन्तुष्ट न हो, तो वह अपना मामला स्पष्ट करने के लिए अध्यक्ष को उसके कक्ष में जाकर मिल सकता है। यह प्रक्रिया इसलिए निर्धारित की गई है कि जो मामला प्रथम दृष्टया गृहीत करने योग्य न हो उसे उठाने से सदन का समय व्यर्थ न जाए। जहां मामला अविलम्बनीय स्वरूप का हो और सूचना देने का समय न हो तो अध्यक्ष लिखित पूर्व सूचना के बिना सदस्य को विशेषाधिकार का प्रश्न उठाने की अनुमति दे सकता है।

इस प्रश्न का फैसला केवल सदन कर सकता है कि जिस मामले की शिकायत की गई है क्या वह वास्तव में विशेषाधिकार भंग का या सदन की प्रभावना का मामला है, क्योंकि केवल सदन ही अपने विशेषाधिकारों का स्वामी है। अध्यक्ष जब किसी मामले को विशेषाधिकार के प्रश्न के रूप में सदन में उठाए जाने के लिए अपनी सम्मति देता है तो वह केवल यह विचार करता है कि क्या यह मामला अवसर आज योग्य है और क्या उसे सदन के समक्ष लाया जाना चाहिए। यदि अध्यक्ष सदन में विशेषाधिकार का मामला उठाये जाने के लिए अपनी अनुमति प्रदान कर देता है तो जिस सदस्य के सूचना दी होती है वह अध्यक्ष द्वारा बुलाए जाने पर विशेषाधिकार का प्रश्न उठाने के लिए सभा की अनुमति मांगता है। ऐसी अनुमति मांगने समय, मर्यादित सदस्य को विशेषाधिकार के प्रश्न में सगत केवल एक सक्षिप्त वक्तव्य देने की अनुमति प्रदान की जाती है। यदि अनुमति दिये जाने के तत्पश्चात् सभा की जाती है तो अध्यक्ष उन सदस्यों से जो अनुमति दिये जाने के पक्ष में होते हैं अनुरोध करता है कि वे अपने स्थानों पर खड़े हो जायें। यदि तदनुसार पच्चीस या अधिक सदस्य खड़े हो जाते हैं, तो यह माना जाता है कि सदन ने मामले के उठाये जाने की अनुमति दे देनी है और अध्यक्ष घोषणा करता है कि अनुमति दी जाती है, प्रत्यक्षा अध्यक्ष सदस्य को सूचित करता है कि उसे मामला उठाने के लिए सदन की अनुमति नहीं है।

सदन में विशेषाधिकार का प्रश्न उठाने की अनुमति केवल उसी सदस्य द्वारा मांगी जा सकती है, जिमने विशेषाधिकार के प्रश्न की सूचना दी हो। वह अपनी ओर से किसी अन्य सदस्य को ऐसा करने के लिए प्राधिकृत नहीं कर सकता है। विशेषाधिकार के प्रश्न का कार्य-सूची को अन्य मदों के ऊपर प्राथमिकता दी जाती है। तदनुसार विशेषाधिकार का प्रश्न उठाने की अनुमति प्रश्नों के पश्चात् और कार्य-सूची की अन्य मदों को लिये जाने से पूर्व मांगी जाती है। तथापि, अध्यक्ष ऐसे अविलम्बनीय मामलों को जिन पर सभा द्वारा तुरन्त विचार किये जाने की आवश्यकता है, को सदन में उठाने की अनुमति दे सकता है।

शकता हो, किसी बैठक के दौरान प्रश्नों को निपटाये जाने के पश्चात्, किसी भी समय उठाने की अनुमति दे सकता है।

विशेषाधिकार का प्रश्न उठाये जाने के लिए सदन द्वारा अनुमति प्रदान किए जाने के पश्चात् उस मामले पर सदन द्वारा स्वयं विचार और विनिश्चय किया जा सकता है या उसे सदन द्वारा किसी सदन के प्रस्ताव पर परीक्षण, प्रत्येक्षण और प्रतिवेदन के लिए विशेषाधिकार समिति को गौणा जा सकता है। सामान्य प्रथा यह है कि शिकायत घाना मामला विशेषाधिकार समिति को सौंप दिया जाता है और सदन अपना निर्णय समिति का प्रतिवेदन पेश किये जाने तक स्थगित रखता है। जहां सदन यह देखता है कि मामला बहुत ही मामूली है या अपराधी ने पर्याप्त क्षमा याचना कर ली है, उस में आगे कोई कार्यवाही न करने का निर्णय करके सदन स्वयं उस मामले को निपटा देता है।

जब समिति का प्रतिवेदन (रिपोर्ट) सदन में पेश कर दिया जाता है तो समिति का कोई अन्य सदस्य यह प्रस्ताव रख सकता है कि रिपोर्ट पर विचार किया जाये। प्रतिवेदन पर विचार किये जाने के पश्चात्, समिति का सभापति या कोई अन्य सदस्य प्रस्ताव कर सकता है कि प्रतिवेदन में की गई सिफारिशों के साथ सदन सहमत है या असहमत है या संशोधनों के साथ सहमत है। इस प्रस्ताव को कि समिति के प्रतिवेदन पर विचार किया जाये, सामान्यतया वही पूर्ववर्तिता दी जाती है, जोकि विशेषाधिकार के किसी प्रश्न को बर्णने कि उस प्रस्ताव को लाने में देरी न की गई हो।

अपनी गरिमा के अनुरूप, संसद् के दोनों सदन विशेषाधिकार भग के मामलों में सदन अधिकतम उदार रहे हैं। अब तक कुछ ही मामलों में कार्यवाही की गई है। उन्होंने सदैव उदार दृष्टिकोण अपनाया है और तुच्छ और महत्वहीन मामलों की ओर ध्यान देना सदन की गरिमा के अनुरूप नहीं समझा है। उनके विचार में यदि ऐसे मामलों को गम्भीरता पूर्वक लिया जाता है तो इससे उन लोगों या तत्वों को अनुचित महत्व मिलेगा जो ऐसी स्थितिया उत्पन्न करती हैं। केवल संसद् ही अपने विशेषाधिकारों की निर्णायक :—

कभी-कभी तथाकथित "उच्चतम न्यायालय के निर्णय" का उल्लेख किया जाता है जिसकी रिपोर्ट ए. धार्ई धार 1965 उच्चतम न्यायालय 745 में प्रकाशित हुई थी। वास्तव में वह कोई निर्णय नहीं था बल्कि भारत के राष्ट्रपति द्वारा संविधान के अनुच्छेद 143 के अधीन 26 मार्च, 1964 को निर्दिष्ट किए गए विशेष मामले पर उच्चतम न्यायालय की राय थी। वह मामला विशेषाधिकार भग करने और सदन की ध्वमानना करने के कारण उत्तर प्रदेश विधान सभा द्वारा श्री केशव मिश्र को कारावास का दण्ड दिये जाने, और उनको मुक्त किये जाने के लिये इलाहाबाद उच्च न्यायालय में दायर की गई रिट याचिका के बारे में था जिसके कारण अनेक घटनाएँ घटी और राज्य विधान मंडल और उनके

मदस्यो की शक्तियों एवं विशेषाधिकारों के संबंध में उच्च न्यायालय और उसके न्यायाधीशों की शक्तियों एवं अधिकार क्षेत्र संबंधी विधि के महत्वपूर्ण और जटिल प्रश्न उठ खड़े हुए ।

भारत में न्यायालयों ने यह बात मानी है कि किसी विशेष मामले में विशेषाधिकार मग हुआ है या नहीं हुआ है इस प्रश्न का फैसला करने का अधिकार केवल समूह या राज्य विधानमण्डल के सदस्य का है । यह भी निर्णय दिया गया है कि अवधानना करने के कारण दण्ड देने की शक्ति वैसे ही है जैसे कि हाउस आफ कॉमन्स की है और उस शक्ति के प्रयोग की छानबीन करने के लिए कोई न्यायालय मशम नहीं हो सकता ।

1959 में, सर्वोच्च न्यायालय ने उच्चतम न्यायालय ने यह निर्णय दिया —

“अनुच्छेद 194 के खण्ड(2) के उपबन्धों के अनुसार खण्ड(1) में निर्दिष्ट वाक्-स्वातंत्र्य उम वाक्-स्वातंत्र्य और अभिव्यक्ति-स्वातंत्र्य से भिन्न है जिसकी गारंटी अनुच्छेद 19(1)(क) के अधीन दी गई है और उसमें अनुच्छेद 19 के खण्ड(2) द्वारा परिक्लित किसी विधि द्वारा किसी भी तरह कमी नहीं की जा सकती ।”

“अनुच्छेद 105(2) और 194(2) के उपबन्ध संवैधानिक विधिया हैं न कि समूह या राज्य विधानमण्डलों द्वारा बनाई गई साधारण विधिया और वे उसी प्रकार सर्वोच्च हैं जिस प्रकार भाग तीन [मूल अधिकारों से संबंधित अनुच्छेद] के उपबन्ध हैं ।”

“सुसंगत अर्थान्वयन का सिद्धान्त अवश्य अपनाया जाना चाहिए और उसी प्रकार धर्म लगाये जाने चाहिए कि अनुच्छेद 19(1)(क) के सम्बन्ध, जो सामान्य हैं, अनुच्छेद 194(1) और इसके खण्ड(2) के बाद वाले विशेष भाग के अधीन होने चाहिए ।”

1965 में उच्चतम न्यायालय ने, 1964 के केशव सिंह के मामले में अपनी परामर्शदात्री राय में ये टिप्पणिया की थी

“सर्वोच्च न्यायालय ने बहुमत के निर्णय का यह धर्म अपनाया नहीं होगा कि उस के द्वारा सामान्य सिद्धान्त निर्धारित किया गया है कि जहाँ कहीं अनुच्छेद 194(3) के बाद वाले भाग के उपबन्धों और भाग(3) में प्रथम मूल अधिकारों के किसी भी उपबन्ध के बीच टकराव हो तो बाद में उल्लिखित उपबन्ध पहले उल्लिखित उपबन्धों के अधीन होगा । परंतु बहुमत के निर्णय का यही धर्म लगाना चाहिए कि यह फैसला दिया गया है कि अनुच्छेद 19(1)(क) लागू नहीं होगा और अनुच्छेद 21 लागू होगा ।

“अनुच्छेद 194 के खण्ड(3) में किये गये उपबन्धों के प्रभाव के संबंध में जब कभी ऐसा प्रतीत हो कि उक्त उपबन्धों और मूल अधिकारों सम्बन्धी उपबन्धों के बीच टकराव है तो सुसंगत अर्थान्वयन का नियम अपना कर टकराव का समाधान करने

का प्रयास करना होगा।”

यहां यह बता दिया कि सर्वलाईट मामले में उच्चतम न्यायालय द्वारा निर्धारित मार्गदर्शी सिद्धान्त ऐसे सभी मामलों में लागू होने वाले माने गये हैं।

भारत में विधायी निकायों के पीठासीन अधिकारियों के 11 और 12 जनवरी, 1965 को बम्बई में हुए सम्मेलन में उच्चतम न्यायालय की राय पर विचार किया गया। सम्मेलन ने सर्वसम्मति से एक सकल्प स्वीकृत किया जिसमें यह विचार व्यक्त किया कि संविधान के निर्माताओं के आशय पूर्णतः स्पष्ट करने के लिए, जिसमें किसी सन्देह की गुंजायण न रहे, अनुच्छेद 105 और 194 में उपयुक्त गंभीरता किये जाने चाहिए ताकि विधानमण्डलों, उनके सदस्यों और समितियों की शक्तियों, विशेषाधिकार एवं उन्मुक्तियां किसी भी मामले में संविधान के किसी अन्य अनुच्छेद के अधीन या अधीन न समझी जायें।

दलाहाबाद उच्च न्यायालय ने केशवसिंह मामले में 10 मार्च, 1965 के अपने निर्णय में, अर्थात्, उच्चतम न्यायालय की परामर्शदात्री राय प्राप्त होने के पश्चात् दिये गये निर्णय में, ये टिप्पणियां की

- 1 “प्राधिकार के अनुसार और संविधान के सगत उपबन्धों पर विचार करने पर, हमारी राय है कि यही उचित है कि विधान सभा को, अनुच्छेद 194(3) के कारण, अपनी अवमानना किये जाने पर दण्ड देने की यही शक्ति प्राप्त है जोकि हाऊस आफ कामन्स को प्राप्त है।”
- (2) “हमारी राय है कि संविधान के अनुच्छेद 22(2) के उपबन्ध सक्षम प्राधिकारी द्वारा दोषसिद्धि के और कारावास का दण्ड लागू किए जाने के अनुसरण में नजरबन्दी पर लागू नहीं हो सकते।”
- (3) “हम चूंकि पहले ही निर्णय दे चुके हैं कि विधान सभा को उसकी अवमानना किये जाये जाने के कारण प्रार्थी को दण्ड देने की शक्ति प्राप्त है और चूंकि विधान सभा ने अनुच्छेद 208(1) के अधीन अपनी प्रक्रिया तथा कार्य संचालन के नियम बनाये हैं, अतः प्रार्थी का दण्डित किया जाना और उसको वैयक्तिक स्वतंत्रता में बाधित किया जाना संविधान के अनुच्छेद 21 के अर्थों में विधि द्वारा निर्धारित प्रक्रिया के अनुकूल ही ठहराया जा सकता है।”
- (4) “एक बार जब हम इस निष्कर्ष पर पहुंच जाते हैं कि विधान सभा को उसकी अवमानना किये जाने के कारण दण्ड देने और प्रार्थी पर दण्ड को लागू करने की शक्ति है और ऐसा करना उसके अधिकार क्षेत्र में है तो हम दण्ड के सही होने, उसके धीरचित्य या वैधता के प्रश्न में नहीं जा सकते। यह न्यायालय, संविधान के अनुच्छेद

206 के अधीन किसी याचिका में, विधान सभा द्वारा उसकी अवमानना किये जाने के कारण प्रार्थी को दण्डित करने के फैसले के विरुद्ध अपील का फैसला नहीं कर सकती। विधान सभा अपनी प्रक्रिया स्वयं निर्धारित करती है और इस प्रश्न का फैसला केवल वही कर सकती है कि उसकी अवमानना की गई है या कि नहीं की गई है।"

इस निर्णय के परिप्रेक्ष्य में सरकार ने फैसला किया कि संविधान में संशोधन करना आवश्यक नहीं है। सरकार का विचार था कि उच्चतम न्यायालय द्वारा ही गई और इलाहाबाद उच्च न्यायालय द्वारा दिए गए निर्णय के प्रकाश में विधानमंडल और न्यायपालिका स्वयं अपनी प्रथाएं विकसित करेंगी।

अतः यह ध्यान देने योग्य बात है कि सर्वोच्च न्यायालय में उच्चतम न्यायालय में जो निर्णय दिया था, विशेषाधिकार के मामलों में अभी तक वही निर्णय अस्तित्व में है।

संसदीय विशेषाधिकार और प्रेस

प्रेस के दो मुख्य कार्य हैं—एक समाचार प्रकाशित करना और दूसरा जनमत बनाना। प्रेस ही जनता को संसदीय मोक्षत्र में कार्यपालिका और विधान मंडल तथा सत्ताहस्त दोनो विपक्षी दल के पारस्परिक संबंधों और उनके कार्यों में अवगत कराता है। जनता को शिक्षित करने के साथ-साथ प्रेस प्रजातन्त्र के दोषों को दूर करने में सहायता करता है। प्रेस की स्वतंत्रता संविधान के अनुच्छेद 19(1)(क) के अधीन नागरिकों को प्रत्याभूत "वाक्-स्वातंत्र्य और अभिव्यक्ति-स्वातंत्र्य" के मूल अधिकार में अन्तर्निहित है। संसद् के वाद-विवाद या कार्यवाही के वृत्तान्त के प्रकाशन पर प्रत्येक सदस्य का नियंत्रण है। दोनों सदनों को अधिकार है कि वे इस वृत्तान्त के प्रकाशन का निषेध कर सकते हैं। इसका मुख्य उद्देश्य यह है कि जब भी आवश्यक हो, वाद-विवाद को गुप्त रख कर वाक्-स्वातंत्र्य को रक्षा की जाये। यह शक्ति संविधान द्वारा अतिनिम्न को दिये गये "वाक्-स्वातंत्र्य"

के अधिकार के ऊपर है। तथापि, संसद् की कार्यवाही के प्रकाशन के संबंध में संबंधितक उन्मुक्त कार्यवाही के समाचार पत्रों में प्रकाशन या स्थानियों द्वारा अन्यथा प्रकाशन पर ताबू नहीं होती लेकिन संसद् की कार्यवाही (प्रकाशन का निषेध) अधिनियम के अन्तर्गत, संसद् की कार्यवाही में मूलतः मन्त्र वृत्तान्त के समाचार पत्रों में प्रकाशन की निषेध दिया गया है। संसद् की कार्यवाही में निकाले गये अथ प्रकाशन करना विशेषाधिकार भंग करना और संसद् की अवमानना करना है। संसद् के प्रत्येक सदन की कार्यवाहियों के प्रकाशन से संबंधित सभी व्यक्तियों को, यदि ऐसा प्रकाशन सदन द्वारा या सदन

के प्राधिकार से किया जाये, संविधान के अधीन, किसी न्यायानय में कार्यवाही में पूर्ण उन्मुक्ति प्रदान की गई है। (अनुच्छेद 105(2)(1))

दोनों सदनों या उनकी समितियों के स्वरूप या कार्यवाहियों या ससद् सदस्य के रूप में किसी सदस्य के चरित्र या आचरण पर या उसके सम्बन्ध में कोई मानहानिकारक बात छापना या प्रकाशित करना सभा का विशेषाधिकार भग तथा अवमान है। किन्तु, ससद् के प्रत्येक सदन की किसी कार्यवाही की मूलरूप से सही रिपोर्ट समाचार पत्रों में प्रकाशित करने या वायरलेस टेलीग्राफी द्वारा प्रसारित करने के लिए साविधिक सरक्षण दिया गया है बशर्ते कि वे रिपोर्टे सांबंजनिक हित में हों और किसी दुर्भावना से न की गई हों। (संविधान का अनुच्छेद 361क)

उक्त सरक्षण इस सीमा के साथ प्रदान किया गया है कि प्रत्येक सदन को अपने वाद-विवाद और कार्यवाहियों के प्रकाशन का नियंत्रण करने और यदि आवश्यक हो, प्रकाशन के निषेध की शक्ति प्राप्त है। सामान्यतया सभा की कार्यवाही का वृत्तान्त छापने पर कोई प्रतिबन्ध नहीं है। परन्तु जब वह वृत्तान्त कदापि से प्रकाशित किया जाता है, भर्षात् जब वाद-विवाद को जानबूझ कर गलत ढंग से पेश किया जाता है तो ऐसा करने वाले को सदन का विशेषाधिकार भग करने और सदन की अवमानना करने के अपराध में दण्ड दिया जा सकता है। इसी प्रकार सदन की किसी गुप्त बैठक की कार्यवाही या निर्णयों का रहस्योद्घाटन जब तक कि सदन ने उन्हें गुप्त रखने का प्रतिबन्ध नहीं लगाया हो, और विशेषाधिकार भग माना जाता है। कारण यह है कि प्रेस द्वारा ऐसी बात प्रकाशित की गई है जिसका प्रकाशन न करने का आदेश सदन ने दिया है। किसी संसदीय सभा की कार्यवाही, साक्ष्य या दस्तावेजों के सदन में पेश किए जाने से पहले उसका कार्यवाही या उसके समक्ष दिए साक्ष्य या उसके सामने रखे गये दस्तावेजों के किसी भ्रम का तब तक प्रकाशन नहीं किया जा सकता जब तक कि वह कार्यवाही या साक्ष्य या दस्तावेज सदन में पेश नहीं कर दिये जाते। इसी प्रकार सदन की कार्यवाही के वृत्तान्त से जो भ्रम निकाल दिया गया हो, उसका प्रकाशन सदन का विशेषाधिकार भग तथा अवमान है और उसके लिए दंड दिया जा सकता है। दूसरी ओर यदि आलोचना न्यायोचित और सद्भावपूर्ण हो तो कोई कार्यवाही नहीं की जाती। प्रायः देखा गया है कि विधान मण्डलों की कमियों की ओर आलोचना करने वाले लेखकों, वक्ताओं या व्यंग्य चित्रकारों के विरुद्ध विशेषाधिकार भग के बारे में कार्यवाही नहीं की जाती।

लोक सभा द्वारा विशेषाधिकार के मामलों में सामान्य रूप से बड़ी रस अपनाया जाता है जो यू.के. में हाउस ऑफ कॉमन्स का रहता है।

हाऊस ऑफ बामन्ज (यूके) की संसदीय विशेषाधिकार सम्बन्धी प्रवर समिति, 1967, ने निम्नलिखित सिफारिश की थी : .

"हाऊस को अपने दण्डिक अधिकार क्षेत्र का प्रयोग (ब) किसी भी स्थिति में यथासम्भव कम से कम करना चाहिए, और (स) सभी करना चाहिए जब वे सन्तुष्ट हो जाये कि ऐसा करना आवश्यक है जिससे कि हाऊस को, उसके सदस्यों को या उनके अधिकारियों को ऐसी अनुचित रूकावट से या रूकावट डालने के प्रयास में या रूकावट डालने की धमकी से, जिससे उनके अपने-अपने कृत्यों के पालन में काफी हस्तक्षेप हो रहा हो या होने की सम्भावना हो, मुक्तियुक्त सरक्षण मिल सके।"

उसके बाद, हाऊस ऑफ कामन्ज की विशेषाधिकार समिति ने अपने तीसरे प्रतिवेदन (1976-77) में उक्त सिफारिश को दोहराया और हाऊस ऑफ कामन्ज, यू. के. ने उसे 6 फरवरी, 1978 को स्वीकार किया।

दूसरी लोक सभा की विशेषाधिकार समिति ने अपने तेरहवें प्रतिवेदन में अन्य बातों के साथ-साथ यह टिप्पणी की थी :—

"कोई भी प्रेस को या किसी नागरिक को न्यायोचित टिप्पणी करने के अधिकार से वंचित नहीं करेगा। परन्तु यदि टिप्पणियों में समूह में सदस्यों के धारण के कारण उनकी व्यक्तिगत रूप से आलोचना की गई हो या यदि टिप्पणियों की भयावह अजिष्ट या अपमानजनक हो तो उन्हें न्यायोचित टिप्पणियाँ या आलोचना नहीं माना जा सकता। प्रेस प्रयोग (1954) का भी यह विचार था कि "अजिष्ट या अपमानजनक भाषा में की गई टिप्पणियाँ अनुचित हैं।" गैर-जिम्मेदाराना सनगनीवाद भी न्यायोचित टिप्पणी को परिभाषा में नहीं आता।"

छठी लोक सभा की विशेषाधिकार समिति ने अपने चौथे प्रतिवेदन में यह विचार व्यक्त किया था —

"समिति जानती है कि प्रेस की स्वतन्त्रता वाक्-स्वातन्त्र्य और अभिव्यक्ति-स्वातन्त्र्य के मूल अधिकार का अभिन्न अंग है जिसकी गारंटी संविधान के अनुच्छेद 19(1)(क) के अधीन सभी नागरिकों को दी गई है। समिति इस बात को महत्वपूर्ण मानती है कि संसदीय प्रणाली में समूह की कार्यवाहियों की न्यायोचित रूप से और वफादारी से प्रकाशित करने की प्रेस को पूरी स्वतन्त्रता होनी चाहिए परन्तु यदि प्रेस की स्वतन्त्रता का प्रयोग दुर्भावना से किया जाता है तो समूह का कर्तव्य हो जाता है कि वह ऐसे मामलों में हस्तक्षेप करे। इसके साथ ही समिति का विचार है कि संसदीय विशेषाधिकार के कारण विचारों की निर्बाध अभिव्यक्ति या न्यायोचित टिप्पणी में कोई रूकावट नहीं आनी चाहिए या उसे निरुत्साहित नहीं किया जाना चाहिए।"

सातवीं लोकसभा की विशेषाधिकार समिति ने अपने प्रथम प्रतिवेदन में अन्य

बातों के साथ-साथ यह विचार व्यवत किये —

“समिति का विचार है कि यदि लोकतन्त्रात्मक प्रणाली में शक्ति का प्रयोग समय से किया जाये तो उससे सभी की गरिमा बढ़ती है, जितना शक्तिशाली कोई निकाय या संस्था हो उतने ही अधिक समय की विशेषकर अपने दायित्व अधिकारों के प्रयोग में, उससे अपेक्षा की जाती है।”

विशेषाधिकारों की संहिताबद्ध (Codification) करना

संसद के सदस्यों तथा विधान मण्डलों और उनके सदस्यों एवं समितियों की शक्तियाँ, विशेषाधिकार और उन्मुक्तियाँ भारत के संविधान के अनुच्छेद 105 तथा 194 के खण्ड (1) तथा (2) में दी गयी हैं। अन्य बातों के साथ-साथ इस अनुच्छेद के खण्ड 105(3) में उपबंधित है कि “संसद के प्रत्येक सदन और उनके सदस्यों तथा समितियों की शक्तियाँ, विशेषाधिकार तथा उन्मुक्तियाँ बड़ी होंगी जोकि संसद समय-समय पर कानून बना कर परिभाषित करे, किन्तु इस उपबन्ध के अनुसरण में अभी तक संसद ने प्रत्येक सदन, उसके सदस्यों तथा समितियों की शक्तियों, विशेषाधिकार तथा उन्मुक्तियों की परिभाषा करने के लिए कोई व्यापक कानून नहीं बनाया। वास्तव में संसद का एक महत्वपूर्ण विशेषाधिकार यह है कि विशेषाधिकारों की संहिताबद्ध न किया जाये। वह वैसे ही अपरिभाषित रहने चाहिए जैसे कि आज है और जैसे कि वे सदा रहे हैं। जहाँ तक इस संवैधानिक उपबन्ध का, अर्थात् “जब तक संसद द्वारा विधि द्वारा, परिभाषित न किये जायें” और संसदीय विशेषाधिकारों की परिभाषा करने या उन्हें संहिताबद्ध करने के प्रश्न को सम्बन्ध है, इस बारे में मतभेद है।

इस विषय पर कानून बनाने का प्रश्न भी पीठासीन अधिकारियों के विचाराधीन रहा है। अधिकतर लोगों का मत था कि तत्सम्बन्धी कानून बनाने का कोई लाभ नहीं होगा बल्कि उसको संहिताबद्ध करने से विधानमण्डलों की प्रतिष्ठा और शक्तियों को क्षति पहुँचाने की अधिक सम्भावना है। उनका यह भी विचार था कि हाऊस आफ कामन्स नये विशेषाधिकार बनाने की प्रवृत्ति नहीं देता है और ऐसे विशेषाधिकारों को मान्यता देता है जो परम्परा में विद्यमान हैं। अतः वर्तमान परिस्थितियों में संसदीय विशेषाधिकारों की संहिताबद्ध करना न तो आवश्यक है और न वांछनीय। विधानमंडल और न्यायपालिका अपने-अपने क्षेत्रों में सर्वोच्च हैं। संसद अपने क्षेत्र में सर्वोच्च है और न्यायपालिका अपने क्षेत्र में। जो मामले न्यायालयों के समक्ष आते हैं उनमें विधि की व्याख्या करना न्यायपालिका का काम है। इस सम्बन्ध में श्री एम. हिदायतुल्ला, भारत के भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश और राज्य सभा के भूतपूर्व सभापति का यह कथन स्मरण कराए जाने योग्य है :

“यदि संसद और न्यायपालिका एक-दूसरे के प्रति विश्वास और सम्मान की भावना रखते हैं तो विशेषाधिकारों के विषय पर विधि की संहिताबद्ध

करने की कोई आवश्यकता नहीं रहती। महानाबद्ध विधि में उन लोगों को अधिक लाभ होगा तो समझ, उनके सदस्यों और समितियों को बदनाम करने पर मुने होते हैं और न्यायालयों का अधिकाधिक मामलों में हस्तक्षेप करने के लिए कहा जाएगा। धात्र जो स्थिति है उसमें समर दोनों तरफ उचित गूँझूँझ हो तो अधिक सम्भावना यही है कि राष्ट्रीय विशेषाधिकार भग करने और उनकी सम्मानना करने के मामलों में दृढ़ देने के राष्ट्रीय अधिकार को न्यायालयों का सम्बन्ध मिलेगा न कि हमारे विपरीत रख दिया जायेगा। निम्न रूप में विधि होने में समझ के लिए तथा न्यायालयों के लिए वह गरिमा बनाए रखना कठिन होगा जो वंश रूप में समझ की है और जिसे न्यायालय मरदा उत्साहपूर्वक वंग ही बनाए रखेंगे जैसे कि वे अपनी गरिमा बनाए रखने हैं।"



13

सदन में व्यवहार के नियम

सदस्यों के लिए आचार संहिता

राष्ट्र की सर्वोच्च गरिमामयी विधायी मस्था के सदस्य होने के नाते सदस्यों में यह भाषा की जाती है कि वे सदन में और सदन के बाहर मस्था के अनुरूप आचरण के कुछ स्तर बनाए रखें। चूंकि विधान मंडल कोई अमोद-प्रमोद की "क्लब" मात्र नहीं होता, अतः उसके सदस्यों में अपेक्षित है कि उनके व्यवहार से ममद् की गरिमा बढे और साथ ही में उनकी भी गरिमा बढे। शिष्टाचार के कुछ नियम और प्रथाएं ऐसी होती हैं जो प्रत्येक विधायी मस्था के लिए समान होती हैं। अतः उक्त मस्था के सदस्यों का आचरण उसके नियमों और प्रथाओं के विपरीत नहीं होना चाहिए और न ही किसी प्रकार से सदन की प्रतिष्ठा के विरुद्ध और उस स्तर से असंगत होना चाहिए जिसकी भाषा ससद् अपने सदस्यों से करती है। सदन में कार्य व्यवस्थित ढंग में, निर्वाह रूप में कुशलतापूर्वक निपटाया जा सके और विविध विचारधाराओं को महत्व मिल सके, इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए समाज के सर्वोच्च विचार-विमर्श मंच में वातावरण का गम्भीर एवं गरिमापूर्ण होना अनिवार्य है।

संसद् के दिन-प्रतिदिन के कार्यक्रम में सदस्यों द्वारा निजी व्यवहार का शिष्टाचार संबंधी कुछ नियमों का पालन करना केवल इसीलिए बहुत महत्वपूर्ण नहीं होता कि सदन का कार्य निर्वाह रूप में और शिष्टता में चलता रहे बल्कि इसलिए भी कि ममद् और उसके सदस्यों की गरिमा बनी रहे। ये नियम दोनों सदनों के प्रक्रिया तथा गरिमा संबंधी नियमों पर आधारित हैं और प्रथाओं तथा पीठासीन अधिकारियों द्वारा समय-समय पर दिये गये विनिर्णयों से धीरे-धीरे इनका विकास हुआ है।¹

सदन में व्यवहार

बैठक आरम्भ होने पर . सत्र के दौरान सदस्यों में यह भाषा की जाती है कि प्रति-दिन सदन की बैठक आरम्भ होने के लिए जो समय निर्धारित हो उससे और

पध्याह्न भोजनोपरान्न उमने पुनः समयेत होने के समय में कुछ मिनट पूर्व वे अपना-अपना स्थान ग्रहण कर लें। अध्यक्ष के मदन में प्रवेश के समय जब मार्शल अध्यक्ष के आगमन की घोषणा करता है और अध्यक्ष लोक सभा केन्द्र में प्रवेश करना है तो सदस्यों को ध्यान में बातचीत बंद कर देनी चाहिए और अपने-अपने स्थानों पर खड़े हो जाना चाहिए और अध्यक्ष जब अपने स्थान पर बैठे हुए मदन के सभी ओर झुक कर अभिवादन करता है तो सदस्यों को भी अध्यक्ष की ओर झुक कर अभिवादन करना चाहिए। अन्य सदस्य जो उसी समय मदन में प्रवेश कर रहे हों, उन्हें तब तक मार्ग में खामोशी में खड़े रहना चाहिए जब तक कि अध्यक्ष अपना स्थान ग्रहण न करें। ऐसा अध्यक्ष पीठ के प्रति सम्मान स्वरूप किया जाता है।

जब मदन की बैठक हो रही हो तो प्रत्येक सदस्य का सदैवापूर्वक और इन ढंग में लोक सभा केन्द्र में प्रवेश करना और वहाँ में प्रस्थान करना चाहिए कि जसमें मदन की कार्यवाही में बाधा न पड़े। मदन में प्रवेश करते समय या मदन में बाहर जाने समय और अपने स्थान पर बैठने समय या वहाँ से उठते समय भी सदस्य को अध्यक्ष पीठ के प्रति नम्रता करना चाहिए।¹ इस प्रकार की आदर भावना समूचे मदन के प्रति होनी है न कि अध्यक्ष पीठ पर विराजमान व्यक्ति के प्रति। मदन के सामूहिक स्वरूप के प्रतीक के रूप में अध्यक्ष पीठ के प्राधिकार का सम्मान करना सदैव धारणा का मूल सिद्धान्त है।

बोलते समय आचरण मदन की कार्यवाही को सुव्यवस्थित ढंग में चलाने के लिए सदस्यों को एक समय में केवल एक सदस्य के बोलने का सिद्धान्त अपनाना चाहिए। पीठासीन अधिकारी को यह प्राधिकार प्राप्त है कि वह सदस्यों को एक एक कर बोलने के लिए पुकारे। जब कोई सदस्य बोलना चाहे तो उसको अपने स्थान पर खड़ा हो जाना चाहिए और अध्यक्ष की दृष्टि में जाने के पश्चात् उसके द्वारा बोलने के लिए कहने पर ही बोलना चाहिए। पीठासीन अधिकारी का उमान अधिकृत करने के लिए हाथ हिलाना स्वस्थ सहाय्य प्रथा नहीं मानी जाती। यदि एक ही समय पर एक से अधिक सदस्य खड़े हों तो जिन सदस्य को अध्यक्ष बोलने की अनुमति दे दे उसी को बोलना चाहिए और शेष सबको तुरन्त बैठ जाना चाहिए।²

सदस्यों की वाक्-स्वतन्त्रता का अधिकार बार-बार बीच में बोलकर ध्यान-बाधा डालने के लिए उपलब्ध नहीं किया गया है। अनर्वाधा जानने से मदन की कार्यवाही में गड़बड़ होती है और इसमें सारी सभा की प्रतिष्ठा को हानि पहुँचती है जिसकी अध्यक्ष द्वारा निन्दा की गई है। यदि कोई सदस्य मदन के मायने किसी विषय के संबंध में कोई बात कहना चाहता हो या उस सदस्य से प्रश्न पूछना चाहता हो जो कि बोल रहा हो कोई स्पष्टीकरण प्राप्त करने के लिए या मदन के विचाराधीन किसी विषय के बारे में किसी

बात की व्याख्या के लिए तो उसे अपने प्रश्न अध्यक्ष को सम्बोधित करने चाहिए। पीठासीन अधिकारी की अनुमति मिल जाने पर यदि वह मौचित्य का प्रश्न उठाने या वैयक्तिक स्पष्टीकरण के लिए खड़ा हो जाए तो भाषण करने वाले सदस्य को अपना स्थान ग्रहण करना चाहिए। बोलते समय सदस्यों को अपने स्थान से बोलना चाहिए और खड़े होकर बोलना चाहिए लेकिन यदि कोई सदस्य बीमार हो या इनका कमजोर हो कि खड़ा न हो सके तो अध्यक्ष उसे बैठे-बैठे बोलने की अनुमति प्रदान करता है।⁴

सदस्यों में यह आशा की जाती है कि बोलते समय वे सदस्यों को नाम से सम्बोधित नहीं करेंगे, उनको मदा पीठासीन अधिकारी को सम्बोधित करना चाहिए और उसी के माध्यम से अन्य सदस्यों से कुछ कहना चाहिए।⁵ सदस्यों को एक दूसरे को तृतीय पुरुष में सम्बोधित करना चाहिए। इसी प्रकार मंत्रियों का उल्लेख उनके नामों में न करके सरकारी पदनामों में किया जाना चाहिए।

यदि पीठासीन अधिकारी यह महसूस करे कि जो सदस्य बोल रहा है वह बार-बार भ्रमगत बातें कह रहा है और अपनी या उन सदस्यों की दलीलों को दोहरा रहा है जो उसमें पहले बोल चुके हैं तो वह उस सदस्य से अपना भाषण समाप्त करने के लिए कह सकता है।⁶ बोलते समय सदस्यों को पुरानी दलीलों को नहीं दोहराना चाहिए सिवाय उन मामलों के जहाँ कि किसी बात पर बल देने के लिए उनका दोहराया जाना जरूरी हो। यदि कोई सदस्य पीठासीन अधिकारी के कहने की परवाह न करते हुए अपना भाषण जारी रखता है तो वह निर्देश दे सकता है कि उस सदस्य के कथन कार्यवाही वृत्तान्त में सम्मिलित नहीं किये जायेंगे।

सदस्य वाद-विवाद में भाग लेते समय उन मामलों की चर्चा नहीं कर सकते जो किसी न्यायालय के विचाराधीन हों, परन्तु विशेषाधिकार के मामलों पर या जहाँ मदन के अपने सदस्यों के संबंध में मदन के अधिकार क्षेत्र का प्रश्न हो वहाँ यह नियम लागू नहीं होते हैं। ऐसे मामलों में पीठासीन अधिकारी और मदन द्वारा प्रत्येक मामले में उनके गुणावगुणों के आधार पर विचार किया जाता है।

सदस्यों को एक दूसरे के विरुद्ध व्यक्तिगत आरोप नहीं लगाने चाहिए। किसी सदस्य से यह आशा नहीं की जाती कि वह ससद् या किसी राज्य के विधान मंडल के प्राचरण या उसकी कार्यवाही के संबंध में अपना दंडों का प्रयोग करे। सदस्य मदन के किसी निर्णय पर, सिवाय उस हानन में जबकि उस निर्णय को रद्द करने के लिए प्रस्ताव पेश किया गया हो, आरोप नहीं कर सकते।⁷ किसी सदस्य को किसी अन्य सदस्य या किसी मंत्री के विरुद्ध मानहानिकारक या अपराधारोपक स्वरूप का आरोप लगाने की अनुमति नहीं है जब तक कि सदस्य ने अध्यक्ष को तथा सम्बन्धित

मन्त्री को भी पर्याप्त अधिम सूचना न दे दी हो ।^१ सदस्यों को सदन के किसी अन्य सदस्य पर किसी प्रकार का लाঞ্जन नहीं लगाना चाहिए या इस दृष्टि से उसका वैयक्तिक रूप में उन्मेष नहीं करना चाहिए या उसकी सम्भावना पर प्रापति नहीं करना चाहिए । सदस्यों को सरकारी अधिकारियों का नाम लेकर उनका उल्लेख नहीं करना चाहिए क्योंकि वे अपनी रक्षा में कुछ कहने के लिए वहाँ उपस्थित नहीं होते । उन्हें उच्च अधिकार वाले व्यक्तियों के आचरण पर आक्षेप भी नहीं करना चाहिए जब तक कि चर्चा उचित रूप में रहे मये मूल प्रस्ताव पर आधारित न हो ।^२

सदस्यों को ऐसी पदावलिओं का प्रयोग नहीं करना चाहिए जिनमें देशद्रोह-पूर्ण, राजद्रोहपूर्ण मानवनिन्दक या अपमानजनक शब्दावली का प्रयोग हो । यद्यपि सरकार की आलोचना करने पर कोई प्रतिबन्ध नहीं है, फिर भी सदस्यों से यह आशा की जाती है कि वे सदन के कार्य में बाधा डालने के लिए अपने इस अधिकार का प्रयोग नहीं करेंगे ।

सदस्यों को मानहानिकारक या अश्लील पीठ पर ऐसे आरोप नहीं लगाने चाहिए जिससे उस पर किसी प्रकार का दोष छाता हो । औचित्य, शिष्टता तथा शालीनता की मांग है कि सदस्य बोलते समय मसदीय भाषा का प्रयोग करें । पीठासीन अधिकारी अशिष्ट और असमदीय शब्द और वाक्यांशों को कार्यवाही वृत्तान्त से निकालने के आदेश दे सकता है ।

सदस्यों को, सिवाय अपने प्रथम भाषण के, लिखित भाषण पढ़ने की अनुमति नहीं है । यद्यपि वह अपनी याद ताजा करने के लिए लिखित टिप्पणियाँ देख सकते हैं । इसी प्रकार जब उन्हें धाकड़े या उद्धरण प्रस्तुत करने हों तब वे अपनी लिखित टिप्पणियों से पढ़ सकते हैं । पहले से तैयार किए गये भाषणों का वाद-विवाद के दौरान अन्य सदस्यों द्वारा नहीं गई बातों से मेल नहीं रहता इसमें भाषण सगत नहीं बन पाते । वाद-विवाद हचिकर तब ही हो सकता है । जब विचारों से विचार और तर्कों से तर्क टकरावें । अतः सदन में वाद-विवाद को सजीव एवं तत्पथक बनाने के लिए यह अनिवार्य है कि उनमें बातों की पुनरोक्ति न हो तथा तर्क केवल विचाराधीन मुद्दे तक ही सीमित रहे । इसीलिए लिखित भाषणों पर रोक का यह नियम लागू किया गया है । चूँकि मन्त्रियों को नीति उबघी वक्तव्य देने होते हैं, वे तैयार किए गये भाषण पढ़ सकते हैं, उन पर लिखित भाषण का यह नियम लागू नहीं होता ।

जब कोई सदस्य मौन रहा हो वाद-विवाद में सक्रिय रूप से सभी भाग लिया जा सकता है जब थोटा सदस्य बोलने वाले सदस्य का भाषण ध्यानपूर्वक सुनें । अतः सुनने वाले सदस्य का आचरण उतना ही महत्वपूर्ण है जितना कि भाषण देने वाले का । इस बारे में भी आचरण सम्बन्धी नियम हैं ।

विरोधी दृष्टिकोण बुरा तो लगता है परन्तु संसदीय प्रक्रिया में उसका अपना अलग से महत्त्व है । अतः सरकारी पक्ष के सदस्यों को उसके प्रति सहनशील होना चाहिए । संसदीय विषयों का पेचीदा और जटिल होना स्वाभाविक ही है । सदन में उन विषयों पर असहमति न हो यह सम्भव नहीं है अतः यह आवश्यक है कि सदन में विचार-विमर्श परस्पर आदान-प्रदान की भावना से प्रेरित हो । जब कोई सदस्य बोल रहा हो तो किसी अन्य सदस्य को अव्यवस्थित ढंग में उसमें अन्तर्वाधा नहीं डालना चाहिए । जहाँ तक सगत टिप्पणियों और वाक्पटुता का प्रश्न है, वह तो वाद-विवाद में प्रफुल्लता भरने और सदन के वातावरण को तनाव मुक्त बनाने के साधन हैं । किन्तु निरन्तर वाधा खड़ी करने में बोलने वाले सदस्य के तर्कों की धुंखला टूट जाती है और सदन की कार्यवाही में अव्यवस्था उत्पन्न होती है जो कि अच्छा आचरण नहीं । हो सकता है कि श्रोता सदस्यों को भाषण पसन्द न आ रहा हो किन्तु तत्सम्बन्धी आपत्ति, यदि कोई हो, भाषण के पश्चात् ही व्यक्त करनी चाहिए । सदस्यों को सदैव याद रखना चाहिए कि वे एक गरिमापूर्ण सदन के सदस्य हैं और उसकी गरिमा को बनाए रखना उनका दायित्व है । उन्हें लोक सभा चैम्बर में एक दूसरे में बातें नहीं करनी चाहिए । यदि किसी विषय पर बात करनी अत्यन्त आवश्यक हो जाये तो बहुत ही धीमी आवाज में ऐसा करना चाहिए और यह सुनिश्चित करना चाहिए कि इसमें वक्ता का ध्यान ग्राह्य न हो और न ही किसी अन्य सदस्य की तन्मयता भंग हो । उन्हें भाषण के अपने अधिकार का उपयोग सदन के कार्य में बाधा डालने के प्रयोजन से नहीं करना चाहिए ।¹⁰ सदन की बैठक के दौरान किसी सदस्य को कोई ऐसी पुस्तक, समाचारपत्र या पत्र नहीं पढ़ना चाहिए जिसका सभा की कार्यवाही से संबंध न हो ।¹¹ किसी सदस्य को अध्यक्ष पीठ और ऐसे सदस्य के बीच में, जो भाषण दे रहा हो नहीं गुजरना चाहिए और न अध्यक्ष पीठ की ओर पीठ करके खड़ा होना चाहिए और न बैठना चाहिए ।¹² यह आचरण आपत्तिजनक है ।

यह स्वाभाविक ही है कि हर व्यक्ति को अपनी आवाज सुनने का अधिकार होता है किन्तु यही बात दूसरे पक्ष पर भी लागू होती है । कोई सदस्य यदि स्वयं अपने भाषण में दूसरे सदस्यों की अन्तर्वाधा को पसन्द नहीं करता तो उसे जब कोई दूसरा सदस्य बोल रहा हो तो सदन में शान्त बैठना चाहिए ।

बराबर गैलरियाँ दर्शक दीर्घाओं में बैठे किसी अजनबी व्यक्ति को इंगित कर सदन में उमका उल्लेख नियम विरुद्ध है । परन्तु यदि अध्यक्ष पीठ द्वारा सदन की किसी विशिष्ट दीर्घा में विशिष्ट विदेशी मेहमानों के उपस्थित होने का उल्लेख किया जाता है तो सदस्यों को अपने मेज सपत्न्याकर उन विशिष्ट मेहमानों

का स्वागत करना चाहिए । किन्तु जब सदन की किसी दीर्घा में प्रत्यक्ष विषय स्थान (वाक्य) में कोई अजनबी प्रवेश करता है तो प्रशंसा-घोष नहीं करना चाहिए । सदस्य को कभी इस उद्देश्य में सदन में नहीं बोलना चाहिए कि इसमें समाचार पत्रों में उसका नाम आएगा और न ही इसी उद्देश्य के किसी प्रकार की प्रशंसा या किसी बात का उल्लेख करना चाहिए ।¹³

मदन में सामान्य आचरण सदस्य को मसद् भवन के परिसर में ऐसे साहित्य, प्रस्तावपत्रों, पुस्तिकाओं, प्रेस टिप्पणियों, पत्रों इत्यादि का वितरण नहीं करना चाहिए जिनका मदन के कार्यों में संबंध न हो, और न ही मसद् परिसर में धूँल हड़ताल करने, धरना देने, या किसी प्रकार का प्रदर्शन करने या कोई धार्मिक कार्य करने की अनुमति है ।

समदोष प्रथाओं के अनुसार सदस्य सभा में शस्त्र नहीं ला सकते और न ही उन्हें प्रदर्शित कर सकते हैं । वे अपने काट कन्धे या बाहु पर लटका कर लोक सभा चैम्बर में प्रवेश नहीं कर सकते हैं और न ही सदन में टेस्क पर अपना हेट/टोपी, काँट, शाल या जैकेट रख सकते हैं । जब एक स्वास्थ्य के आधार पर अध्यक्ष द्वारा अनुमति प्रदान न की गयी हो, सदस्य लोक सभा चैम्बर में छुटी नहीं ला सकते । वे लोक सभा चैम्बर में धूम्रपान नहीं कर सकते या सदन में तार नहीं लगा सकते, मदन की कार्यवाही में रुकावट या बाधा नहीं डाल सकते और जब कोई दूसरा सदस्य बोल रहा हो तो साध-माध टीका-टिप्पणी नहीं कर सकते । सदन में अपने बैठने के स्थानों पर भेटे, प्रतीक या कोई शब्दों आदि प्रदर्शित नहीं कर सकते, लोक सभा चैम्बर में कैमरा या टेलीकांडर नहीं ला सकते या बजा सकते, मार्ग में गड़े होंकर अन्य सदस्यों से बात नहीं कर सकते, वाद-विवाद के दौरान कोई माध्यम वस्तु नहीं ला सकते या सदन में उसका प्रदर्शन नहीं सकते और वाद-विवाद के दौरान कोई हथकी-फुलकी हरकत नहीं कर सकते या ऐसा मजाक नहीं कर सकते जिसमें कटाव का तत्त्व हो । सदस्य को सदन में अध्यक्ष पीठ के पास स्वयं नहीं जाना चाहिए, यदि आवश्यक हो तो वह पटल अधिकारी के पास पश्चिमा भेज सकता है । इसके प्रतिरिक्त, सदस्यों का अपना भाषण देने के तुरन्त बाद सदन में बाहर नहीं जाना चाहिए । ऐसा करना शिष्ट समदोष आचरण नहीं है । उनमें यह प्रेरणा की जाती है कि अपने भाषण पर अन्य सदस्यों की टिप्पणियों को भी सुने । विशेष रूप में जब कोई सदस्य किसी अन्य सदस्य की या मंत्री की धाँवोचना करता है तो उस सदस्य या मंत्री को यह आशा करने का अधिकार

है कि आलोचक उसका उत्तर सुनने के लिए सदन में उपस्थित रहे। उस समय उसका उपस्थित न होना संसदीय शिष्टाचार का उल्लंघन है।

सदन की मर्यादा एवं गरिमा बनाये रखने के लिये सदस्यों से अपेक्षित है कि वे कोई ऐसा आचरण न करें जिससे सदन की मर्यादा और गरिमा को धनका पहुंचता हो। विशेष रूप से महिला सदस्यों से आशा की जाती है कि वे सदन में गुनाई जैसा कोई कार्य न करें।

अध्यक्ष के खड़े होने पर प्रक्रिया . जब भी अध्यक्ष सदन का सम्बोधित करने के लिए खड़ा हो तो सदस्यों से यह आशा की जाती है कि वे शांतिपूर्वक उसे सुने और कोई सदस्य, जो उस समय बोल रहा हो या बोलने वाला हो, उसको तुरन्त अपना स्थान छोड़कर सेना चाहिए।¹⁴ सदस्यों को उस समय, जब अध्यक्ष सदन का सम्बोधित कर रहा हो, अपना स्थान छोड़ कर नहीं जाना चाहिए। यह संसदीय पारंपरिकी सुस्थापित हो चुकी है कि जब भी अध्यक्ष लोक सभा चैंबर में आय या सदन को सम्बोधित करने के लिए खड़ा हो या "शांति-शांति" कहता प्रत्येक सदस्य को तुरन्त अपने स्थान पर बैठ जाना चाहिए। जब अध्यक्ष सदन का सम्बोधित कर रहा हो तो सदस्यों को व्यवस्था संबंधी प्रश्न उठाने के लिए खड़ा नहीं होना चाहिए। जब पीठासीन अधिकारी खड़ा हो, तो सदस्यों को सभा-भवन के एक भाग से दूसरे भाग में नहीं जाना चाहिए, न चलना चाहिए, न खड़े होना चाहिए, न सदन में प्रवेश करना चाहिए और न वहां से उठकर जाना चाहिए।

किसी सदस्य का आधिकारिक हित . जब किसी सदस्य का सभा के विचाराधीन किसी विषय में, व्यक्तिगत, आधिकारिक या प्रत्यक्ष हित हो, तो उससे आशा की जाती है कि वह अपने भाषण के प्रारम्भ में ही बता दे कि उसका उस मामले में किस प्रकार का हित है। इसका उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि विचार-विमर्शों में निष्पक्षता रहे और ऐसा न हो कि वैयक्तिक, आधिकारिक या प्रत्यक्ष हित के आधार पर उस सदस्य के मत पर आपाति हो जाए। इसी प्रकार जहां किसी समाप्ति के किसी सदस्य का उस समिति के सामने विचार के लिए आने वाले किसी विषय में कोई व्यक्तिगत, आधिकारिक या प्रत्यक्ष हित हो, तो उससे यह अपेक्षा की जाती है कि वह समिति के सम्भाषित के माध्यम से अध्यक्ष को बताये कि उसका उस मामले में क्या हित है।¹⁵

मान्यताएं एवं प्रथाएं : सदस्यों द्वारा सदन में संसदीय शिष्टाचार के नियमों का जो पालन करना होता है उसके अतिरिक्त बहुत सी मान्यताएं और प्रथाएं हैं जो संसदीय जीवन में उचित स्तर बनाए रखने और सदन तथा इसके सदस्यों की गरिमा बनाये रखने के लिए समान महत्त्व रखती हैं। अतः सदस्य सदस्यों से आशा की जाती है कि वे सदन के अन्दर ही नहीं बल्कि सदन के बाहर भी आचरण का एक स्तर बनाये रखेंगे।¹⁶ सदस्यों का आचरण प्रथा के प्रतिबन्धन या सदन की गरिमा के

मवाददाता या व्यापारिक कर्म के मालिक आदि के रूप में, उसका प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष उपयोग करना चाहिए।

(पाच) सदस्य को अपने निर्वाचकों की ओर से कोई कार्यवाही करने से पूर्व तथ्यों की पूरी तरह से जांच कर लेनी चाहिए। उन्हें किसी व्यक्ति द्वारा की गयी शिकायतों के समर्थक के रूप में अपना प्रयाग नहीं करने देना चाहिए। माधारणतया, विधायक को अपने निर्वाचकों की शिकायतों के बारे में पहले संबंधित मंत्री को लिखना चाहिए या उसमें बात करनी चाहिए। यदि किसी शिकायत का स्वरूप सामान्य प्रकार का है तो वह प्रश्नकाल में उसे उठा सकता है या किसी अन्य तरीके से सदन में उठा सकता है। परन्तु व्यक्तिगत मामले सदन के समक्ष नहीं लाये जा सकते। यदि विधायक सोचता है कि मामला न्यायोचित और बंध है परन्तु साधारण तरीके में न्याय मिलने में विलम्ब हो जाएगा तो वह संबंधित अधिकारी या कर्मचारी से मिलकर मामला ध्यान में ला सकता है, परन्तु ऐसा मर्यादापूर्वक और ऐसे ढंग में किया जाना चाहिए कि उसमें दबाव डालने या अनुचित प्रभाव का प्रयोग करने की बात न हो।

(छह) सदस्य को ऐसे कोई प्रमाण-पत्र नहीं दान चाहिए जो तथ्यों पर आधारित न हो। उसे जो मकान अपने आवास के लिए मिला हो उसे अथवा उसक किसी भाग को किराये पर देकर लाभ अर्जित नहीं करना चाहिए।

(सात) जिस व्यक्ति अथवा संस्था की ओर से सदस्य को कार्य करना हो उसमें ऐसे किसी कार्य के लिए जो वह करना चाहता है या करने का विचार रखता है, किसी भी प्रकार का कोई आतिथ्य स्वीकार नहीं करना चाहिए।

(आठ) सदस्य को अपने किसी सम्बन्धी या दूसरे व्यक्तियों के लिए, जिनमें वह प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप में रुचि रखता हो, नोकरी या व्यापारिक सम्पत्तियों के संबंध में सहकारी पदाधिकारियों को न तो सिफारिश-पत्र लिखना चाहिए और न ही उसे कुछ कहना चाहिए।

(नौ) सदस्य को किसी सरकारी कर्मचारी को प्रलोभित करके अनाधिकृत ढंग में कोई ऐसी जानकारी प्राप्त नहीं करनी चाहिए जो उस कर्मचारी को अपने सामान्य कृत्यों के दौरान नहीं देनी चाहिए भी और न ही उसे ऐसे किसी व्यक्ति को इस बात का प्रोत्साहन देना चाहिए कि वह लोक महत्व और नीति के विषय पर अपने वारिष्ठ पदाधिकारियों के विरुद्ध उससे कुछ कहें।

(दस) जिस मामले में प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप में सदस्य का वित्तीय हित हो, उसमें सम्बन्ध में उसे सरकारी पदाधिकारियों या मंत्रियों पर अनुचित प्रभाव नहीं डालना चाहिए।

(ग्यारह) सदस्य को किसी ऐसी फर्म, मगवाय या संस्था के लिए सरकार से कारोबार प्राप्त करने का प्रयत्न नहीं करना चाहिए जिसमें उसका प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष सम्बन्ध हो।

(बारह) सदस्य को किसी मंत्री या अर्द्ध-व्यापिक शक्तियों का प्रयोग करने वाले किसी कार्यपालक अधिकारी के समक्ष वकील या विधि सलाहकार या सॉलिसिटर के रूप में उपस्थित नहीं होना चाहिए।

(त्रहर) सदस्य के नाते अपने करोग्य का निर्वहन करते हुए भ्रष्टाचार में लिप्त होने का उसका आचरण सदन द्वारा विशेषाधिकार भंग माना जाता है। अतः सदस्य द्वारा कोई घूस लेना, जिसमें कि सदस्य के नाते उसके आचरण पर प्रभाव पड़ता हो या किसी विधेयक, संकल्प, विषय या उस बात के समर्थन या विरोध के लिए जो कि सदन या उसकी किसी समिति के सामने प्रानी हो, कोई शुल्क प्रतिकार या इनाम लेना विशेषाधिकार का भंग माना जाता है। यदि कोई सदस्य किसी व्यक्ति के साथ सदन में उसके दाको का पक्ष लेने तथा उन्हें मनवाने के लिए पैसा लेने का करार करता है तो वह भी उस सदस्य का कदाचार अथवा उसके द्वारा विशेषाधिकार भंग किया जाना माना जाता है।

सदन

1. सुभाष काश्यप, मिनिस्टर्ज एण्ड लेजिस्लेटर्ज, मेट्रोपोलिटन, नई दिल्ली, 1952, पृ. 49-50
2. नियम 349 (तीन)
3. नियम 350, निर्देश 115 क (2)
4. नियम 351
5. नियम 349 (छह)
6. नियम 356
7. नियम 352 (तीन) और (चार)
8. नियम 353
9. नियम 352 (दो) और (पांच)
10. नियम 349 (आठ)
11. नियम 49 (1)
12. वही (चार)
13. वही (दस) और (ग्यारह)
14. नियम 361 (1)
15. नियम 371
16. काश्यप, ऊपर उद्धृत, पृ. 139-40
17. सदस्य निर्देशिका (आठवां संस्करण)

संसदीय सचिवालय

मसद् जन इच्छा की प्रतीक है और जनहित में नीतियों का अनुमोदन करती है। किन्तु नीतियों को कार्यरूप देने में अथवा उसके प्रशासन में उसका कोई दखल नहीं होता। फिर भी लोगों की प्रतिनिधि निकाय के रूप में मसद् कार्यपालिका पर निरीक्षण एवं नियंत्रण रखनी है और यह सुनिश्चित कराती है कि प्रशासन सबिधान के दायरे में रहकर कार्य करे।

यदि देश के विधान मंडल के सदस्यों ने निर्भीकतापूर्वक और बेलाग अपने अधिकारों का प्रयोग करना है और अपने दायित्वों को निवाहना है तो उन्हें इतनी स्वतंत्रता अवश्य होनी चाहिए कि वे सरकार की त्रुटियों को प्रकाश में ला सकें जिससे सरकार की नीतियों और उसके कार्यनिष्पादन की सार्वजनिक रूप से छानबीन हो सके। उनको अपने इस दायित्व को पूरा करने के लिए एक ऐसे सचिवालय की आवश्यकता होती है जो कार्यपालिका के नियंत्रण में मुक्त हो। यदि मसदीय लोकतंत्र को लोगों के अधिकतम हित में काम करना है तो उसके सचिवालय का स्वतंत्र होना आवश्यक है क्योंकि सदस्य विधान मंडल में ही सरकार की नीतियों को चुनौती देते हैं और उन पर चर्चा करते हैं और यह फंमला सचिवालय की सहायता से पीठासीन अधिकारी ही करता है कि किसी प्रश्न या चर्चा को गृहीत किया जाये या नहीं। यदि पीठासीन अधिकारी के फैसले कार्यपालिका के प्रभाव में आकर किये जाते हैं तो मसदीय लोकतंत्र का आधार ही खतरे में पड़ जाता है।

भारतीय विधानमंडल के लिए "सरकार से स्वतंत्र और असम्बद्ध" एक सचिवालय का विचार जनवरी, 1926 में तब सामने आया जब तत्कालीन विधान सभा अध्यक्ष श्री विठ्ठल भाई पटेल ने भारत में विधायी निकायों के पीठासीन अधिकारियों का सम्मेलन बुलाया, जिसमें यह सकल्प पास किया गया कि विधान सभा के लिए एक अलग कार्यालय बनाया जाये, जिसका सरकार से कोई सम्बन्ध न हो और जो संबंध स्वतंत्र हो। उसके बाद 22. 9. 1928 को तत्कालीन केन्द्रीय विधान सभा में मुहम्मद नेता प० मोतीलाल नेहरू ने सकल्प पेश किया जिसका समर्थन तत्कालीन अन्य प्रसिद्ध नेता लाला लाजपत राय ने किया। उस सकल्प का

उद्देश्य एक घलग विधान सभा विभाग बनाया जा । यह संकल्प सर्व-सम्मति से स्वीकार कर लिया गया । ब्रिटेन के भारत मंत्री ने उस संकल्प में दी गयी योजना कुछ परिवर्तनों के साथ स्वीकार कर ली और एक घलग, अपने भाष में सम्पूर्ण विभाग 10 जनवरी, 1929 को बनाया गया जिसका नाम "विधान सभा विभाग" या और विधान सभा का "प्रेजीडेन्ट" उसका प्रस्तुत प्रधान बना ।

स्वतंत्रता के बाद की स्थिति (Post Independence Condition)

भारत स्वतंत्रता अधिनियम, 1947 के उपबन्धा के अन्तर्गत 15 अगस्त, 1947 को केन्द्रीय विधान सभा समाप्त हो गयी और विधान मंडल के द्वारा भारत की संविधान सभा ने समाप्त लिये, परन्तु विधान सभा विभाग के नाम में कोई परिवर्तन नहीं हुआ । 26 जनवरी 1950 को संविधान लागू होने पर अन्तर्कालीन ससद् के निर्माण पर विभाग का नाम बदल कर "संसदीय सचिवालय" कर दिया गया । 1952 में नये संविधान के अधीन दो घलग-घलग सदन—कौंसिल ऑफ स्टेट्स (राज्य सभा) और हाउस ऑफ रीप्रेजेंटेटिव्स (लोक सभा) बनने के बाद भी यही स्थिति रही, परन्तु कौंसिल ऑफ स्टेट्स के लिए "कौंसिल ऑफ स्टेट्स सचिवालय" नाम का नया सचिवालय स्थापित किया गया । 1954 में उक्त दोनों सचिवालयों के नाम बदलकर क्रमशः लोक सभा सचिवालय और राज्य सभा सचिवालय रखे गये ।

संवैधानिक उपबन्ध (Constitutional Provisions)

संविधान में उपबन्ध किया गया है कि प्रत्येक सदन का एक घलग सचिवालय होगा । दोनों सदनों के लिए पृथक् और स्वतंत्र सचिवालय स्थापित करने का मूल उद्देश्य यह सुनिश्चित करना रहा है कि ससद् के प्रति कार्यपालिका की जिम्मेदारी और प्रशासन के उत्तरदायित्व के सिद्धान्तों का प्रभावी एवं पूर्ण प्रयोग हो । वास्तव में स्वयं भारत के संविधान में इस महत्त्वपूर्ण आवश्यकता को मिला गया है । संविधान के अनुच्छेद 74 और 75 में उपबन्धित है कि राष्ट्रपति को सहायता और परामर्श देने के लिए एक मंत्रिपरिषद् होगी जिसका प्रधान, प्रधानमंत्री होगा तथा मंत्रिपरिषद् लोक सभा के प्रारंभ सामूहिक रूप से उत्तरदायी होगी और अनुच्छेद 98 खण्ड(1) में उपबन्ध है कि ससद् के प्रत्येक सदन का पृथक् सचिवीय कर्मचारीबृन्द होगा । उसमें दोनों के सामने पक्षों के सृजन की भी अनुमति दी गई है । इसी अनुच्छेद के खण्ड(2) में उपबन्ध है कि ससद्, विधि द्वारा, ससद् के प्रत्येक सदन के सचिवीय कर्मचारीबृन्द (Staff) में भर्ती और नियुक्त व्यक्तियों की सेवा की शर्तों को विनियमित करने के लिए नियम बना सकेगी । इसके खण्ड(3) में उपबन्ध किया गया, है कि जब तक ससद् द्वारा ऐसी विधियां बनाई नहीं जाती तब तक राष्ट्रपति, यथा-स्थिति, लोक सभा के अध्यक्ष या राज्य सभा के समर्थन से परामर्श करने के परचाट्

लोक सभा के या राज्य सभा के सचिवीय कर्मचारीवृद्ध में भर्ती के और नियुक्त व्यक्तियों की सेवा की शर्तों के विनियमन के लिए नियम बना सकता है। सविधान के अनुच्छेद 98(2) के अधीन संसद् ने अब तक कोई विधान पास नहीं किया है। परन्तु प्रथम अक्टूबर, 1956 को अनुच्छेद 98(2) के अनुमरण में, राष्ट्रपति द्वारा अध्यक्ष के परामर्श से लोक सभा सचिवालय (भर्ती तथा सेवा शर्तें) नियम, 1955 बनाये गये और प्रख्यापित किये गये। राष्ट्रपति द्वारा राज्य सभा सचिवालय के लिए ऐसे ही नियम 1957 में सभापति के परामर्श से बनाये गये और प्रख्यापित किये गये।

पूयक् भर्ती तथा सेवा-शर्तें

संसद् के सचिवालयों में नियुक्त लोगों की भर्ती और सेवा-शर्तें उपरोक्त नियमों द्वारा विनियमित होती हैं। वे प्रतियोगी परीक्षाओं द्वारा अपने-अपने सचिवालय में भर्ती करते हैं। इस प्रकार से सचिवालय सभापति या अध्यक्ष के, जैसी भी स्थिति हो, मार्गदर्शन और नियंत्रण में स्वतंत्र सचिवालयों के रूप में कार्य करते हैं। यह परिपाटी भी मुस्थापित हो चुकी है कि सरकार द्वारा भारत सरकार के मंत्रालयों तथा विभागों द्वारा जारी किये गये आदेश स्वतंत्र लोक सभा के अधिकारियों तथा कर्मचारियों पर लागू नहीं होते। सरकार द्वारा अपने कर्मचारियों की सेवा शर्तों के सम्बन्ध में जारी किये गये प्रत्येक आदेश की जांच की जाती है और यदि यह फैसला लिया जाये कि उन आदेशों को पूर्णरूपेण सचिवालय के अधिकारियों और कर्मचारियों पर लागू किया जाये तो वित्त मंत्रालय या सम्बद्ध मंत्रालय में परामर्श किये बिना, भर्ती तथा सेवा की शर्तें संबंधी आदेश के रूप में जारी किये जाते हैं। परन्तु जहाँ आदेशों में कोई रूप भेद या परिवर्तन आदि आवश्यक समझा जाये वहाँ उन्हें अपनाने के आदेश वित्त मंत्रालय के परामर्श के बाद जारी किये जाते हैं। स्वतंत्र मिथ है कि यदि विधानमंडल सचिवालय के अधिकारियों एवं कर्मचारियों को अपनी सेवा के भाविष्य के लिये और पदोन्नतियों, वेतनमानों इत्यादि के लिए यह मंत्रालय, वित्त मंत्रालय या सरकार के किसी अन्य विभाग पर निर्भर करना पड़े तो वे कार्यपालिका के मुकाबले में स्वतंत्र नहीं रह सकते हैं।

संसद् के दोनों सदनों का वजह

संसद् के सदस्यों तथा अधिकारियों के वेतन तथा भर्ती और उनकी सुख-सुविधाओं के लिये होने वाला खर्च भारत की मरिध निधि में से किया जाता है। केन्द्रीय सरकार के अन्य मंत्रालयों के मुकाबले में इस सम्बन्ध में भी विधानमंडल के सचिवालयों की स्थिति स्वतंत्र रखी गयी है। भारत सरकार के अन्य मंत्रालयों की तरह राज्य सभा तथा लोक सभा के सम्बन्ध में अलग-अलग अनुदानों की मांगें

समूह के दोनों सदनों ने सामने रखी जाती हैं। समूह प्रत्येक वर्ष विविध भाग प्रशिक्षण के माध्यम से उस वर्ष की मजबूती देती है। दोनों सदनों की ओर इनके सचिवालयों की भागी पर कटौती प्रस्ताव पेश करने या चर्चा करने की अनुमति नहीं है।

राज्य सभा और लोक सभा तथा उनके सचिवालय के वरिष्ठ प्राधिकारियों की तैयारी को त्रिमासिक मुख्य रूप से राज्य सभा तथा लोक सभा के सचिवालयों पर है। इन प्राधिकारियों को मंत्रिमण्डल के अनुमोदन के पश्चात् सभापति/प्रध्यक्ष द्वारा, वरिष्ठ, नियुक्त, एक नदरें समिति के समक्ष रखा जाता है। इसमें उपाध्यक्ष और वित्तीय समितियों व सभापति समिति के सदस्यों के रूप में शामिल होते हैं। तत्पश्चात्, समिति की सिफारिशों के साथ यदि कोई हों, प्राधिकारण सभापति/प्रध्यक्ष के अनुमोदन के लिए उससे सामने रखा जाता है। राज्य सभा और लोक सभा के मुख्य व अन्य-अलग प्राधिकारण, दो अलग-अलग भागों धारित "राज्य सभा" और "लोक-सभा" व अलग-अलग अनुदाओं की भागी में रखा जाता है। अध्यक्ष/सभापति द्वारा अनुमोदन प्राधिकारण, वित्त मंत्रालय को केन्द्रीय वजेट में सामान्य रूप में सम्मिलित करने के लिए भेजे जाते हैं। इन प्राधिकारणों की जांच वित्त मंत्रालय की विभिन्न विभागों में समिति या समूह की विभिन्न समिति द्वारा नहीं की जाती।

कृत्यात्मक आधार पर मोटे तौर पर कार्य विभाजन

सचिवालयों की व्यवस्था और कार्यकुशलता की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए, लोक सभा के अध्यक्ष और राज्य सभा के सभापति ने एक दूसरे से परामर्श करके 21 जुलाई, 1984 को समूह की एक समिति नियुक्त की थी जिसका दृष्ट्य यह था कि वह विशेष रूप से भारत सरकार द्वारा नियुक्त चौथे वेतन आयोग की, जिसने उम्मीद थी कि अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत कर दिया था, सिफारिशों के प्रकाश में, समूह अधिकारियों और कार्यकारी के वेतनमानों और सेवा की अवधि की पुनरीक्षण के माध्यम से उन्हें परामर्श दे। समिति ने 18 जून, 1987 को अपना प्रतिवेदन अध्यक्ष/सभापति को प्रस्तुत कर दिया था। अपने विचार-विमर्शों में, समिति ने दोनों सचिवालयों के वरिष्ठ अधिकारियों और इसके द्वारा एक उत्तर-दायित्वों के विशिष्ट स्वरूप का ध्यान में रखा। समिति ने, अन्य बातों के साथ-साथ, दोनों सचिवालयों की अधिक कार्यकुशलता एक दिग्दर्शनी बनाने के लिये वैधानिक आधार पर इनके पुनर्गठन की सिफारिश की। परिणामस्वरूप, सचिवालयों का निम्नलिखित सेवाओं के रूप में कृत्यात्मक पुनर्गठन किया गया।

- (एक) विधायी सेवा (Legislative Service) को विधान, प्रश्नों, कार्य-सूची तैयार करने आदि जैसे सदन में सम्बन्धित कार्य करती है,
- (दो) वित्तीय समिति सेवा (Financial Service) को विभिन्न वित्तीय समितियों की ओर देखने अधिसूचना समिति का सचिवालयों सहस्रता उपसूची करता है।

है और इनसे सम्बन्धित सभी कार्य करती है,

- (तीन) एक्जीक्यूटिव तथा प्रशासन सेवा (Executive & Administrative Service) जो प्रशासन और सामान्य मामलों से संबंधित और मददगार तथा अधिकारियों और कर्मचारियों को वेतन तथा भत्तों की प्रदायगी और अन्य सुविधाओं में सम्बन्धित कार्य करती है,
- (चार) ग्रन्थालय, संदर्भ, शोध, प्रलेखन तथा सूचना सेवा (Library, Reference, Research, Documentat on and Information Service) जो ग्रन्थालय और पूरी तरह से सुसज्जित ग्रन्थालय तथा कुशल शोध एवं संदर्भ सेवाओं के द्वारा भारत में और विदेशों में प्रतिदिन घटने वाली घटनाओं में संसद् सदस्यों को सुपरिचित रखती है और दोनों मदनों-लोकसभा और राज्य सभा के समक्ष आने वाले विधायी उपायों एवं अन्य मामलों पर संदर्भ सामग्री उपलब्ध कराती है ताकि सदस्य अपने-अपने सदन में होने वाले वाद विवाद में प्रभावी रूप में भाग ले सकें,
- (पांच) शब्दश्रावणेक्षण (रिपोटिंग) वैयक्तिक सचिव तथा श्रावणलिपिक सेवा जो संसदीय कार्यवाहियों और समितियों की कार्यवाहियों का श्रावण लेखन करती है और अधिकारियों के लिए श्रावणलिपिक सहायता की व्यवस्था करती है,
- (छ) संसदीय भाषान्तरकार सेवा (Interpraters Service) जो लोक सभा की तथा इसकी समितियों की कार्यवाहियों के गाय-बाध अनुवाद के लिये उत्तरदायी है,
- (सात) मुद्रण, प्रकाशन, लेखन-सामग्री, विक्रय भंडार वितरण सेवा . जो (क) मुद्रण, रोटो प्रिंटिंग और जिल्द बांधने के कार्य (ख) लेखन सामग्री और भंडार रिकार्ड रखने (ग) विक्रय और (घ) प्राप्ति तथा वितरण का कार्य करती है,
- (आठ) सम्पादकीय तथा अनुवाद सेवा : (Editorial and translation Service) : जो वाद-विवाद का सम्पादन करती है और वाद-विवाद के माराश तैयार करती है, वाद-विवाद, प्रतिवेदनो और संसदीय पत्रों का अनुवाद करती है,
- (नौ) सुरक्षा, द्वारपाल तथा सफाई सेवा (Watch & Ward Service) : जो संसद् भवन के अन्दर और बाहर सुरक्षा के उपायों की देख-रेख करती है और परिमरों का उचित रख रखाव मुनिश्चित करती है;
- (दस) क्लर्क, टाईपिस्ट, रिकार्ड सार्टर और वक्ता सेवा : और
- (ग्यारह) संदेशवाहक सेवा जो अन्य सभी सेवाओं द्वारा अपेक्षित सहायक कर्मचारियों के रूप में कार्य करती है ।

संसदीय सेवा के महत्त्व को ध्यान में रखते हुए दोनों मंत्रालयों का समूचा

हॉल का कृपात्मक आश्रय पर पुनर्माँडित किया गया है, जहाँ कच्ची सड़क है, वहाँ "पेन्क प्राफ़िटर" प्रयानों पर आश्रित है जिससे कि उत्तरदायित्व के अनावश्यक विस्तार के बिना कार्यं शीघ्र हो और गुणवत्तापूर्ण हो।

समसदीय अध्ययन तथा प्रशिक्षण केन्द्र (Bureau of Parliamentary Studies & Training) -

समय के साथ समसदीय लोकतन्त्र की प्रक्रियाओं और कार्यं पद्धतियों का तेजी से विकास हुआ है जो इनकी उन्नत क्रिया की है कि उनको बहुत से समस्याएँ आने लगती हैं। इन लोकतन्त्र पद्धति का चलाने के उत्तरदायी सभी पक्षों अर्थात् विधायकों, नीति निर्माताओं प्रशासकों तथा विभिन्न स्तरों पर कार्यं करने वाले अन्य व्यक्तियों का समसदीय सम्यग्रो के सिद्धान्तों, माधुन्य और कार्यं पद्धतियों में प्रशिक्षण प्रदान करना आवश्यक हो गया है। शीघ्रमे विकास होने के लिये विकासमात्र उन्नत प्रक्रियाओं के सम्बन्ध में अध्ययन जारी रखने और अर्थात् प्रबोधन एवं प्रशिक्षण कार्यक्रमों का आयोजन करने का दायित्व समसदी का ही है। लोक सभा मन्त्रिज्ञान में समसदीय अध्ययन तथा प्रशिक्षण केन्द्र समसदीय सम्यग्रो के विभिन्न पक्षों तथा प्रक्रियाओं में अवगत प्रशिक्षण, प्रबोधन तथा समस्या और व्यवहार परक अध्ययन का अवसर प्रदान करता है।

समसदीय अध्ययन तथा प्रशिक्षण केन्द्र लोक सभा के लिए एक प्रभाग के रूप में 1976 में स्थापित किया गया था। इसका उद्देश्य विधायकों और अधिकारियों को समसदीय सम्यग्रो के विभिन्न विषयों, कार्यं पद्धतियों एवं प्रक्रियाओं में वेदा होने वाली समस्याओं की दृष्टि से अध्ययन और कम बड़ प्रशिक्षण के सम्यग्रो अवसर उपलब्ध बनाने को काफी समय में बहुत की जा रही आवश्यकता पूरी करना है।

केन्द्र की विभिन्न गतिविधियाँ इस प्रकार हैं समसदीय अधिनियम के विभिन्न विषयों पर संसद् सदस्यों और विधायकों के लिए विचार माँडित आयोजित करना, नए संसद् सदस्यों और विधायकों के लिए प्रबोधन कार्यक्रम चलाना, लोक सभा, राज्य सभा, राज्य विधानसद्यों तथा विदेशों की समसदी के मन्त्रिज्ञानों के अधिकारियों के लिए प्रशिक्षण तथा पुनर्माँडित पाठ्यक्रम आयोजित करना, भारत सरकार और राज्य विधानमण्डलों के वरिष्ठ तथा मध्यम स्तर के अधिकारियों, और भारतीय प्रशासनिक सेवा, भारतीय विदेश सेवा, भारतीय पुलिस सेवा और अनेक अखिल भारतीय तथा केन्द्रीय सेवाओं के परीक्षाओं के लिए पुनर्माँडित पाठ्यक्रम आयोजित करना। ब्यूरो 1985 में विदेशी समसदीय अधिकारियों के लिए वार्षिक समसदीय अंतरण कार्यक्रम तथा विधायी प्रारूप में अंतर्राष्ट्रीय कार्यक्रम आयोजित करता आ रहा है। इसके प्रतिष्ठित उसके क्रियाकलाप हैं—भारत के विधायी अधिकारियों के विदेशों में तथा भारत में विदेशों

विधायी अधिकारियों के प्रशिक्षण दोनों का आदान-प्रदान और प्रतिनियुक्ति की देखरेख करना, विभिन्न विश्वविद्यालयों/कालेजों के प्राध्यापकों, व्याख्याताओं के लिए विषयबोध पाठ्यक्रमों का आयोजन करना ताकि इससे उन्हें अपनी सम्बन्धित संस्थाओं में आदर्श संसद् का आयोजन करने में सहायता मिल सके। आदर्श संसदी के संगठन में गैर-छात्र युवकों को इसके दायरे में लाने के लिए प्रति वर्ष विभिन्न नेहरू केन्द्रों के युवा संयोजकों के एक ग्रुप को प्रशिक्षण भी उपलब्ध कराता है।

संसदीय संग्रहालय तथा अभिलेखागार (Parliamentary Museum & Archives)

इस देश में संसदीय संस्थाएँ आदिकाल में पनप रही हैं और संसदीय व्यवस्था भारतवासियों की जीवन पद्धति बन गई है। घट कुछ घटेंगे, इस क्षेत्र में देश की बहुमूल्य विरासत को वर्तमान और भावी पीढ़ियों के लिए सुरक्षित रखने, उनका संग्रह करने और उनके परीक्षण के लिए सभी उपलब्ध संसाधनों को प्रयोग में लाने के प्रयास किये जा रहे हैं। इस क्षेत्र में शुरुआत 1976 में ही की गई जब लोक सभा सचिवालय ने संसदीय सुझावों, इसके क्रियाकलापों के और इसकी महान् विभूतियों के इतिहास का प्रामाणिक, विस्तृत, पूर्ण एवं व्यवस्थित विनोद रिक्वाइर सुरक्षित रखने के लिए फोटो तथा फिल्मों का संसदीय अभिलेखागार स्थापित किया। संसदीय संग्रहालय तथा अभिलेखागार स्थापित करने के प्रस्ताव का लोक-सभा की सामान्य प्रयोजन समिति ने प्रथम अगस्त, 1984 को अनुमोदन किया।

इसका मुख्य उद्देश्य सविधान और संसद् में संबंधित सभी, वर्तमान काल के और भूत काल के, बहुमूल्य अभिलेखों, ऐतिहासिक दस्तावेजों तथा लेखों को, भावी पीढ़ियों के लिये समय के प्रकोप और उपेक्षा से बचाना है जिसमें कि लोग उनमें संसदीय संस्थाओं तथा राजनीतिक प्रणाली के इतिहास और विकास को बेहतर समझ सकें। इसके विकास के वर्तमान चरण में, यह उपरोक्त विस्तृत दस्तावेज, वस्तुएँ आदि प्राप्त करने, जो सामग्री इसके पास उपलब्ध है उसका समुचित परिचालन करने और चयनित सामग्री को प्रदर्शनार्थ रखने की ओर ध्यान दे रहा है। यथा समय इसका विचार संसदीय संस्थाओं के विषय में जानकारी का प्रसार करने के उद्देश्य से और संसद् के विकास में इसके क्रियाकलापों में और उसकी उपसन्धियों में रचि पैदा करके संसद् की समुचित छवि बनाने और इसके प्रति सम्मान को बढ़ावा देने के लिये अन्य कार्य करने का है।³

राष्ट्रीय उपलब्धियों का केन्द्र (हाल ऑफ एचीवमेंट्स) (Hall of National Achievements) :

लोक सभा की सामान्य प्रयोजन समिति ने प्रथम अगस्त, 1984 को राष्ट्रीय उपलब्धियों का केन्द्र (हाल ऑफ नेशनल एचीवमेंट्स) स्थापित करने के लिए एक प्रस्ताव का अनुमोदन किया जिसका उद्देश्य स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात्

विभिन्न क्षेत्रों में राष्ट्र द्वारा की गई उपलब्धियों की एक समग्र तस्वीर प्रस्तुत करना है। प्रदर्शनियों, प्रतिमानों, फोटो तथा अन्य दृश्य माध्यमों के माध्यम से स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् भारत द्वारा की गई उपलब्धियों का विस्तृत दृश्य प्रस्तुत करने का प्रस्ताव है। दृश्य श्रव्य साधनों के माध्यम से विदेशों संसदीय शिष्ट मण्डलों के सदस्यों, भ्रमणकारी प्रतिष्ठित व्यक्तियों, विचारियों, पर्यटकों तथा अन्य लोगों के लिए देश की घटनाएँ श्रुति प्रदर्शित करना इसका मुख्य उद्देश्य है।

संसदीय अधिकारियों की भूमिका

सूचना के प्रसार का क्षेत्र हो या प्रौद्योगिकीय क्षेत्र, मानव जीवन से सम्बद्ध प्रत्येक क्षेत्र में नित नए आविष्कार हो रहे हैं। हमसे सरकारी कार्य-क्षेत्र भी अछूता नहीं रहा है। आधुनिक कार्य पद्धति की जटिलताओं को देखते हुए हमारी संसद के दोनों सदनों के सचिवालयों के नियम भी अधिक योग्य एवं उपयुक्त प्रशिक्षण प्राप्त व्यावसायिक अधिकारियों एवं कर्मचारियों की आवश्यकता की ओर हाल के वर्षों में हमारे आकर्षित हुआ है। यह एक अपरिहार्य आवश्यकता है।

विधान मण्डल के अधिकारियों एवं कर्मचारियों के दायित्वों को देखते हुए उनमें उच्च कोटि की योग्यता और तत्परता होने, कुशलता एवं विशेषज्ञता होने के साथ-साथ उनके मित्रवर्मी होने की अपेक्षा की जाती है। वे ही लोग हैं जिनको संसद सदस्यों की विविध प्रकार की सेवाएँ उपलब्ध करानी होती हैं तथा संसद की कार्य-वाहियों को उपयोगी बनाने के लिए सांसदों द्वारा माँगी गई सूचना तुरन्त और ठीक-ठीक उपलब्ध करानी होती है। इस प्रकार उनको अपने महत्वपूर्ण उत्तर-दायित्वों को निवाहने के लिए पूरी योग्यता, चतुराई और अनुभव से काम लेना होता है।

संसद के सचिवालयों के अधिकारियों एवं कर्मचारियों का परम कर्तव्य सदस्यों की सहायता करना होता है जिससे कि वे विधायकों के रूप में यथासम्भव अधिक से अधिक प्रभावी और कुशल रूप में अपने कर्तव्यों का निर्वहन कर सकें। एक संसदीय अधिकारी का सबसे बड़ा कर्तव्य यह है कि वह अपने सभी सेवा और सहायता करे और सभी मामलों में निष्पक्ष एवं न्यायोचित दृष्टिकोण अपनाये। उसे यह निश्चित कर लेना चाहिए कि अध्यक्ष की दी जाने वाली तथ्यात्मक जानकारी पूर्णतः सही हो, और किसी मामले में सम्बन्धित सभी सगण विनिर्णय एवं पूर्व-धारण पीठासीन अधिकारी के समक्ष उसे जायें ताकि उसे सही फैसले करने में सुविधा हो। जहाँ तक सदस्यों को परामर्श देने का प्रश्न है संसदीय अधिकारियों से यह अपेक्षित नहीं है कि वे प्रत्येक ही कोई परामर्श दें। जब संसदीय अधिकारी से विशेष रूप से कहा जाए कि वह संसदीय कार्य से संबंधित किसी मामले पर परामर्श दें तभी उसे तथ्यात्मक जानकारी सदस्य को उपलब्ध करानी चाहिए। इस विषय में अपनी राय नहीं देनी चाहिए।

संसदीय अधिकारी को इस बात से कोई सरोकार नहीं होता कि किसी सदस्य की विचारधारा क्या है या वह किस राजनीतिक दल से सम्बन्ध रखता है। सदस्य का दल कोई भी हो, योग्यताएँ कुछ भी हो और जीवन में दर्जा कुछ भी हो, संसदीय अधिकारी के लिए सदस्य लोगों का सम्माननीय प्रतिनिधि है जिसके साथ उसे आदर में और धैर्य में पेश आना है। सदन के मेवक के नाते, संसदीय अधिकारी के लिए यह अनिवार्य है कि वह सभी सदस्यों से समान रूप से पेश आए। वह सदैव स्मरण रखते हुए कि सभी सदस्य उसके समान एवं निष्पक्ष सेवा पाने के अधिकारी हैं, उसे प्रत्येक सदस्य को, जो अपने संसदीय सिलसिले में उससे सहायता मागे, कुशल ढंग में सेवा करनी होती है।

अपने कर्तव्यों का पालन करने के लिए अधिकारी को अपने कार्यक्षेत्र में विशेष ज्ञान प्राप्त होना आवश्यक है और प्रक्रियाओं की जटिलताओं एवं बारीकियों की भी पूरी जानकारी होना आवश्यक है। यह भी आवश्यक है कि वह सभी महत्वपूर्ण मामलों और नाजुक समस्याओं में अवगत रहे ताकि ऐसा न हो कि अकस्मात् ही कोई स्थिति सामने आ जाये जिसके लिए वह तैयार न हो, जैसा कि प्रायः होता है। यदि कोई स्थिति या कोई कठिन समस्या अचानक ही सामने आ जाये तो उसे इस योग्य होना चाहिए कि वह सुरन्त और कुशलता से उगरे निपट सके। इस प्रकार, काम निबटाने में तत्परता और त्रुटिहीनता संसदीय अधिकारी के कार्य चालन के मुख्य तत्त्व हैं।⁴

यह भी अपेक्षा की जाती है कि संसदीय अधिकारियों और कर्मचारियों में संसदीय कार्य व्यवहार के सिद्धान्तों की जानकारी हो और उनमें खोजी एवं जिज्ञासु भाव पैदा किया जाये। संक्षेप में कुछ मार्गदर्शी सिद्धान्त इस प्रकार हैं :

- (एक) सदस्य की संस्था और लोगों के प्रतिनिधियों के प्रति सम्मान ;
- (दो) सदस्यों की सेवा के प्रति द्रुत प्रतिक्रिया चाहें वे किसी भी दल के हों ;
- (तीन) सदस्यों और अन्य लोगों के साथ व्यवहार में समर्पण, शिष्टता, आत्म-नियंत्रण, धैर्य, शान्त भाव और सहिष्णुता ;
- (चार) सुस्पष्टता और त्रुटिहीनता और अध्यक्ष के वमक्ष पूर्ण तथ्य रखने और निष्पक्ष परामर्श देने की आदत ;
- (पाच) फँसने करने में और काम निबटाने में तत्परता अर्थात् काम करने की ऐसी पद्धति जिसमें कोई काम कल पर न छोड़ा जाये ;
- (छ) सजगता, चेहरे पर मुस्कान और किमी की भी बात सुनने का धैर्य ;
- (सात) दलगत रहित, निष्पक्ष दृष्टिकोण। एक संसदीय अधिकारी को सभी क्रिया-कलापों में भाग लेते हुए भी निर्लप होना चाहिए ; और
- (आठ) ऐसे समाधान ढूँढ़ने की योग्यता जो केवल सैद्धान्तिक रूप में ही नहीं, न हो बल्कि व्यावहारिक भी हो।

संसद् के सचिवालय मनिशील और विकासशील संस्थाएँ हैं जिनके लिए अपेक्षित है कि वे सामग्री की बढ़ती हुई एवं परिवर्तनशील आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए निरन्तर ध्यान देने रहें। सचिवालयों के अधिकारियों और कर्मचारियों को सदा मनकें रहना पड़ता है और बराबर सोचने रहना होता है कि संसदों तथा संसदीय संस्थाओं की सेवा करने के तरीकों में क्या सुधार लाए जाने चाहिए। संसदीय संस्थाओं की सेवाओं में सुधार की गुंजायश सदा रहती है। भारत की संसद् उत्तम कार्य-निष्पादन के लिए सर्वे का अनुभव कर सकती है और इसका श्रेय प्रशिक्षण की प्रक्रियाओं और सुविधाओं को जाता है। वह यह भी भाणा रहती है कि माने जाने वषों की उपलब्धियाँ इससे भी बेहतर होंगी।⁶

संदर्भ

1. केन्द्रीय विधान सभा के मध्यम को उस समय "प्रेसीडेंट" कहा जाता था।
2. विस्तृत चर्चा के लिए देखिए राष्ट्र मण्डल संसदी के क्वाटरम्-एट-द-टेबल की सीमाद्वी की प्रवृत्ति, 1985 से समकाल, कनाडा में हुई बैठक में रिक्लूमेंट एंड ट्रेनिंग फ़ॉर पार्लियामेन्टरी स्टॉफ़ विषय पर डा. सुभाष काश्यप द्वारा प्रस्तुत किया गया सुझाव। व. पार्लियामेन्टरी स्टॉफ़, संख्या 3, जुलाई, 1986 में पृ. 134-36।
3. सुभाष काश्यप, पार्लियामेन्टरी म्यूजियम एंड आरकाइव्स दिल्ली 1985
4. देखिए काश्यप, रिक्लूमेंट एंड ट्रेनिंग फ़ॉर पार्लियामेन्टरी स्टॉफ़, ऊपर उद्धृत।
5. वही।

□□□

15

लोक सभा का विघटन

प्रतिनिधिक ससदीय सस्याओं के इतिहास के साथ "विघटन" (dissolution) अवधारणा का भट्ट मबंध है। कोई जनसभा, चाहे कितनी ही लोकप्रिय ढंग से निर्वाचित क्यों न हो, हमेशा के लिए जनता का प्रतिनिधित्व करती रहेगी, ऐसा सम्भव नहीं हो सकता। इसीलिए इस बात की आवश्यकता है कि वह निश्चित अवधि के उपरान्त पुनर्नादेश प्राप्त करे। सामान्यतः सभा का कार्यकाल सांविधानिक दस्तावेज में निर्धारित होता है अथवा विधायी अधिनियम द्वारा निर्धारित किया जाता है। पिछड़े घाम चुनाव में निर्वाचित उसके सदस्यों के कार्यकाल के समाप्त होने के साथ-साथ उसकी अवधि भी समाप्त हो जाती है। "विघटन" संसद् अथवा उसकी जन प्रतिनिधि सभा के कार्यकाल की समाप्ति का द्योतक होता है। अपनी निर्धारित कार्यवधि पूरी कर लेने पर सामान्यतः एक निर्वाचित विधान सभा स्वतः ही विघटित हो जाती है। जबकि सभा का इस प्रकार विघटित होना एक सुविदित सांविधानिक बात है, लेकिन बारीकी से देखने पर ज्ञात होगा कि कार्यपालिका द्वारा विधान मण्डल का कार्यकाल पूरा होने से पूर्व उसे समाप्त करने की कोई कार्यवाही करना भी "विघटन" का द्योतक है। ऐसी कार्यवाही का उद्देश्य निर्वाचक मण्डल से नया जनादेश (mandate) प्राप्त करना अथवा तात्कालिक ससदीय बहुमत के विचारों के विरुद्ध अग्रिम निर्णायक जनता जनार्दन से अपील करना हो सकता है। निर्धारित कार्यकाल पूरा होने के पश्चात् सभा का स्वतः विघटन हो अथवा राज्य प्रमुख द्वारा उसकी कार्यवधि पूरी होने से पूर्व उसे भंग किया जाना हो, दोनों ही मामलों में यह विघटन पूरी तरह से युक्तियुक्त, बंध और सांविधानिक होता है क्योंकि संविधान और देश की विधियों के अन्तर्गत इसकी विशेष रूप से अनुमति होती है तथा उनमें ऐसा उपबन्ध होता है।¹

सांविधानिक स्थिति (Constitutional Position)

भारत के संविधान के अनुच्छेद 83(2) में उल्लिखित है

(2) लोक सभा, यदि पहले ही विघटित न कर दी जाए, तो अपने प्रथम अधिवेशन के लिए नियुक्त तारीख में पांच वर्षों तक चालू रहेगी और इससे अधिक नहीं तथा पांच वर्षों की उक्त कालावधि की समाप्ति का परिणाम लोक सभा का विघटन होगा :

परन्तु उक्त कालावधि को, जब तक आपान की उद्घोषणा प्रवर्तन में है, संसद विधि द्वारा, किसी कालावधि के लिए बढ़ा सकेगी, जो एक बार में एक वर्ष से अधिक न होगी तथा किसी व्यवस्था में भी उद्घोषणा के प्रवर्तन का अन्त हो जाने के पश्चात् छह मास की कालावधि से अधिक विस्तृत न होगी ।³

संविधान के अनुच्छेद 85(2)(ख) में उपबधित है कि राष्ट्रपति समय-समय पर लोक सभा का विघटन कर सकेगा । इस प्रकार,

- (1) लोक सभा की सामान्य कालावधि (term) पांच वर्षों है,
- (2) लोक सभा के प्रथम अधिवेशन के लिए नियुक्त तारीख में पांच वर्षों की कालावधि समाप्ति स्वतः ही इसका विघटन होगी,
- (3) राष्ट्रपति सभा को कालावधि से पूर्व भी विघटित कर सकेगा,
- (4) आपातकाल के दौरान, संसद विधि द्वारा लोक सभा की कालावधि बढ़ा सकेगी जो एक बार में एक वर्षों की होगी ।⁴

यदि कुछ भिन्न तम में रखे जाएं तो इन सांविधानिक उपबन्धों का तात्पर्य बदलता नजर आता है । उदाहरणस्वरूप यह कहा जा सकता है कि

- (1) "समय-समय पर" सभा को विघटित करना राष्ट्रपति का काम है,
- (2) परन्तु, यदि राष्ट्रपति पांच वर्षों की अवधि तक सभा को विघटित नहीं करता है तो पांच वर्षों की समाप्ति पर, यदि इस बीच आपातकाल के दौरान संसद द्वारा उसका कार्यकाल बढ़ा न दिया गया हो, वह अपने आप विघटित हो जाएगी ।

इस उदाहरण से प्रसिद्ध है कि पांच वर्षों की कालावधि समाप्त होने से पूर्व लोक सभा का विघटन होना एक सामान्य बात है, और इस पांच वर्षों की अवधि का नियतन केवल साहस सीमा प्रथवा सामान्य काल के दौरान अधिकतम कालावधि के रूप में किया गया है, और कोई निश्चित कालावधि के रूप में नहीं ।⁵ इसका यह अर्थ हुआ कि भारत के संविधान के अधीन लोक सभा के विघटन से प्रसिद्ध होगा सभा की कालावधि की समाप्ति जो अनुच्छेद 85(2)(ख) के अधीन राष्ट्रपति द्वारा जारी आदेश से अथवा पांच वर्षों की कालावधि या अनुच्छेद 83(2) के अधीन इसके प्रथम अधिवेशन के लिए नियत तारीख से बढ़ाई गई किसी कालावधि की समाप्ति द्वारा होगी । आम निर्वाचन (election) के पश्चात् संयुक्त रूप से सम्मेलन दोनों सभाओं

को जिस दिन राष्ट्रपति उद्घाटन भाषण द्वारा सम्बोधित करते हैं, उस दिन से सभा का प्रथम अधिवेशन चालू हुआ माना जाता है। इस प्रकार विधिवत रूप से उद्घाटित होने से पूर्व सभा द्वारा कोई कार्य निष्पादित नहीं किया जा सकता है। जिन दिनों में सदस्य शपथ आदि ग्रहण करते हैं अर्थात् सभा के गठित होने और इसकी प्रथम बैठक आयोजित होने के बीच की अवधि इस उद्देश्य के लिए गिनती में नहीं ली जाती है।

निर्वाचन विधि

विघटन के पश्चात् लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 (Peoples' representative Act, 1951) के अन्तर्गत नई लोक सभा का गठन करना होता है। उक्त अधिनियम में उपबोधित है कि :

नई लोक सभा गठित करने के प्रयोजन के लिए साधारण निर्वाचन वर्तमान सदन की अस्तित्वावधि के अवसान पर या उसके विघटन पर किया जाएगा। और यह भी कि :

उक्त प्रयोजन के लिए राष्ट्रपति ऐसी तारीख या तारीखों को, जिनकी सिफारिश निर्वाचन आयोग द्वारा की जाए, भारत के राजपत्र में प्रकाशित एक या अधिक अधिसूचनाओं द्वारा सब संसदीय निर्वाचन क्षेत्रों से अपेक्षा करेगा कि वे इस अधिनियम के उपबन्धों के अनुसार सदस्य निर्वाचित करें। परन्तु जहाँ वर्तमान लोक सभा के विघटन के कारण नई अन्वया साधारण निर्वाचन होता है वहाँ ऐसी कोई अधिसूचना उस तारीख से, जिसको मदन की अस्तित्वावधि का अवसान होता, पूर्व के छह मास के पहले न निकाली जायेगी।⁶

लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 30 के अन्तर्गत लोक सभा के लिए साधारण निर्वाचन विद्यमान सभा की कालावधि समाप्ति से छह मास पूर्व आयोजित किया जा सकता है यद्यपि नई सभा का गठन केवल विद्यमान सभा के विघटन के पश्चात् ही होता है। यह विघटन में अपनाई जा रही प्रथा से भिन्न है जहाँ पहले विघटन होता है और तत्पश्चात् नये 'हाउस ऑफ कामन्स' के गठन के लिये आम निर्वाचन आयोजित होते हैं।⁷

लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951 की धारा 73 में अन्य बातों के साथ-साथ उपबोधित है कि निर्वाचन आयोग द्वारा सभा के लिये निर्वाचित सदस्यों के नाम शासकीय राजपत्र (Gazette) में अधिसूचित किए जाने पर, समझा जाएगा कि लोक सभा "सम्यक् रूप से गठित हो गई है।" और इस प्रकार एक बार जब सभा का गठन हो जाता है तो यह विघटन योग्य बन जाती है, अर्थात् इसको अधिवेशन के लिए आहूत करने या कार्य संचालन प्रारम्भ करने से पूर्व विघटित किया जा सकता है। से० क० आबू बनाम भारत सघ और अन्य के मामले में न्यायालय द्वारा यह निर्णय दिया गया था कि संविधान के किसी भी उपबन्ध के अधीन यह धनविषय नहीं कि इसकी प्रथम बैठक की तिथि नियत की जानी चाहिए। "एक बार जब सभा

गठित हो जाती है, यह विघटन याध्य बन जाती है। और, एक बार जब इसका विघटन हो जाता है, इसको मधिवेशन के लिए धाकृत नहीं किया जा सकता है क्योंकि तत्काल ही इसके सदस्यों की प्रतिनिधित्व करने की हेतियत समाप्त हो जाती है।¹⁷ विघटित करने की शक्ति

सविधान के अनुच्छेद 75(3) में उपबन्धित है कि मन्त्रिपरिषद् (Council of Ministers) लोक सभा के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होगी। अतः लोक सभा अधिवेशन प्रस्ताव द्वारा सरकार को गिरा सकती है। किन्तु, परिणामस्वरूप, कार्यपालिका (executive) के हाथ में भी तत्समान प्रभावकारी शक्ति होती है और वह शक्ति है "समय-समय पर" अर्थात् उसकी निर्धारित पांच वर्ष की कालावधि समाप्त होने से पूर्व किसी भी समय लोक सभा को विघटित कर सकने की। संसदीय राज्य-ध्वन्या में, सभा को विघटित करने की शक्ति कार्यपालिका के पास उगी तरह है जिस तरह सभा के पास लोक सभा के प्रति मन्त्रिपरिषद् की जवाब देही सुनिश्चित करने का अधिकार है वे दोनों पक्ष परस्पर गलुलन बनाते हैं। लोक सभा यदि सरकार का अस्ति कर सकती है तो सरकार लोक सभा को विघटित कर सकती है। तथापि, विघटन लोक सभा को सरकार की इच्छाओं के अधीन नहीं बनाता है, किन्तु वह अपने सर्वोच्च स्वाभिधो अर्थात् स्वयं जनता-जनार्दन की इच्छाओं के अधीन बनाता है।

सविधान के अनुच्छेद 53 में उपबन्धित है कि सभा की कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति में निहित है। अनुच्छेद 74(1) के अधीन राष्ट्रपति को अपने सभी कृत्यों का सम्पादन प्रधान मंत्री की अध्यक्षता में कियाशोल मन्त्रिपरिषद् की सहायता और मन्त्रणा से करना होगा। अनुच्छेद 85(2) के द्वारा राष्ट्रपति को प्रत्येक लोक सभा को विघटित करने की शक्ति, राष्ट्रपति पद का कार्यपालक कृत्य है और इसलिए इसे मन्त्रिपरिषद् की सहायता और मन्त्रणा से सम्पादित करना होता है। इंग्लैंड की तरह राष्ट्रपति को विघटन की शक्ति किसी विशेषाधिकार से प्राप्त नहीं होती है, अतः प्रथम दृष्ट्या इसका सम्पादन केवल मन्त्रिपरिषद् की मन्त्रणा से ही किया जा सकता है। जैसा कि सविधान में उपबन्धित है, राष्ट्रपति "अपने कृत्यों का सम्पादन ऐसी मन्त्रणा के अनुसार करेगा।" सविधान (जवालीसवा सशोधन) अधिनियम, 1976 द्वारा अनुच्छेद 74(1) में शब्द "करेगा" जोड़े जाने से पूर्व जो स्थिति थी उसके अन्तर्गत मन्त्रिपरिषद् की मन्त्रणा के अधनकारी स्वरूप के सम्बन्ध में कुछ संदेह व्यक्त किये गये थे और कभी-कभी यह भी कहा गया था कि राष्ट्रपति ऐसा विघटन करने का इकार कर सकता है जिसकी मांग अनुपयुक्त हो, या जहाँ इस प्रकार की मन्त्रणा, प्रधान मंत्री द्वारा मानव का दुषयान किये जाने की धातका उत्पन्न करती हो। सविधान (जवालीसवा सशोधन) अधिनियम, 1978, राष्ट्रपति को इस सम्बन्ध में जो एक मात्र विशेषाधिकार देता है, वह यह है कि यह मात्र परिषद् को इस प्रकार

की मन्त्रणा पर पुनः विचार करने के लिए कह सकेगा किन्तु यदि मन्त्रिपरिषद् पुनर्विचार के उपरान्त अपनी मन्त्रणा को दोबारा प्रस्तुत करती है तो वह उसके अनुसार कार्य करने से इकार नहीं कर सकेगा।⁸

दिसम्बर, 1970 में प्रधान मंत्री श्रीमती इंदिरा गांधी ने राष्ट्रपति को लोक सभा विघटित करने का इस आधार पर परामर्श दिया था कि कुछ गम्भीर समस्याएँ हैं जिनका समाधान किया जाना है और विभाजित हो जाने में कांग्रेस दल कमजोर पड़ गया है और इसलिए उन्हें जनता से नवीन घाटेश प्राप्त करना जरूरी हो गया है। वृत्ति मन्त्रणा मन्त्रिपरिषद् द्वारा नहीं दी गई थी बल्कि प्रधानमंत्री ने दी थी, इसलिए राष्ट्रपति ने प्रधान मंत्री को यह मामला सर्वप्रथम मन्त्रिपरिषद् के सम्मुख रखने को कहा था। अंत में, यद्यपि राष्ट्रपति ने मन्त्रिपरिषद् की मन्त्रणा स्वीकार कर ली थी, परन्तु उनके सचिवालय द्वारा जारी की गई विज्ञप्ति में यह स्पष्ट रूप में उल्लिखित था कि राष्ट्रपति ने, "मामले की वारीकी के माप जाच करने के पश्चात्" लोक सभा को विघटित करने के लिये उसको मन्त्रणा देने के "मन्त्रिपरिषद् के निर्णय" को स्वीकार किया है।⁹ यह बात नोट करने योग्य है कि उक्त बात, संविधान (बपालीर्वा संशोधन) अधिनियम, 1976 द्वारा मन्त्रिपरिषद् की मन्त्रणा को राष्ट्रपति के लिये कानूनी तौर पर बाध्यकर बनाये जाने से पूर्व घटी थी।

बपालीर्वा संशोधन लागू हो जाने के पश्चात् विघटन करने की शक्ति को लागू करने का पहला अवसर 19 जनवरी, 1977 को आया था जब राष्ट्रपति ने लोक सभा कालावाधि, जिसे आपातकाल के दौरान मार्च, 1976 में सामान्य कालावाधि समाप्त हो जाने के पश्चात् बताया गया था, समाप्त होने से एक वर्ष पूर्व लोक सभा को विघटित कर दिया था। राष्ट्रपति ने ऐसा प्रधान मंत्री की सिफारिश पर किया था जिसका आधार, राष्ट्र को स्वास्थ्य को प्राप्त करने के लिए उन्होंने जो प्रार्थारक आपातकाल की घोषणा की थी, उन उपायों के समर्थन में लोगों से जनदेश प्राप्त करने के पश्चात् पुन सामान्य प्रशासन को लागू करना था। उक्त मामले में सभा विघटित करते समय राष्ट्रपति ने प्रधानमंत्री की सिफारिश को मात्र स्वीकार कर लिया था।¹⁰

इस प्रकार का दूसरा अवसर 22 अगस्त, 1979 को आया था जब प्रधान मंत्री श्री चरणसिंह ने जिन्होंने सभा का सामना न कर पाने के कारण अपना त्यागपत्र प्रस्तुत कर दिया था, राष्ट्रपति को लोक सभा विघटित करने का परामर्श भी दिया था। इस प्रकार के कार्यवाहक प्रधानमंत्री की अध्यक्षता वाली मन्त्रिपरिषद् का परामर्श भी राष्ट्रपति ने स्वीकार कर लिया था और तदनुसार कार्यवाही की थी। तथापि, इस बार जारी की गई विज्ञप्ति में अन्य पहलुओं पर विचार करने के पश्चात् राष्ट्रपति द्वारा निजी विवेक का उपयोग करने का भी उल्लेख किया गया था।¹¹

यह आम मान्यता है कि सांविधानिक प्रमुख होने के नाते राष्ट्रपति को कोई

स्व-विवेक-शक्ति (discretionary power) प्राप्त नहीं है। पिछले चारोंफे वर्षों के दौरान ऐसा कोई इश्टान नहीं मिलता जहाँ राष्ट्रपति ने किसी मामले में मंत्रिपरिषद् की सहायता और सल्लाह की उपेक्षा की हा या अपनी इच्छा में प्रेरित होकर कार्य-वाही की हो। सविधान में उल्लिखित होने के बावजूद कि मंत्रिपरिषद् की सल्लाह राष्ट्रपति पर बधनकारी होगी, इस प्रश्न पर, विशेष रूप से विद्वानों में, कुछ विवाद बना हुआ है कि क्या राष्ट्रपति के लिए मंत्रिपरिषद् की सहायता और सल्लाहानुसार कार्य करना सर्वत्र अनिवार्य है या कुछ ऐसे मामले अथवा परिस्थितियाँ हैं जहाँ वह स्वविवेक में कार्यवाही कर सकता है या मंत्रिपरिषद् द्वारा दी गई सल्लाह की उपेक्षा कर सकता है। 12

सविधान प्राच्य समिति के समापति डा० भीमराव अम्बेडकर ने सविधान सभा में कहा था कि जब कि राज्य के साविधानिक प्रमुख होने के नाते राष्ट्रपति के लिए मंत्रिपरिषद् की सल्लाह मानना बधनकारी है लेकिन दो विवेकाधिकार भी हैं जिनका राज्य प्रमुख उपयोग कर सकेगा, प्रथम प्रधान मंत्री को नियुक्त करना दूसरा "समद् का विघटन करना", बाद में अपने मत को स्पष्ट करते हुए डा० अम्बेडकर ने पुन कहा

भारत मंत्र का राष्ट्रपति सभा की भावनाओं के बारे में दह्र जाच करेगा कि क्या सभा यह स्वीकार करती है कि विघटन कर दिया जाना चाहिए अथवा क्या सभा यह स्वीकार करती है कि कार्य का सञ्चालन सभा को विघटित किए बिना किसी अन्य नेता द्वारा किया जाना चाहिए। यदि वह यह पता है कि विघटन करने के अनिवार्य कोई दूसरा विकल्प प्राप्त नहीं है, तो नि सदेह साविधानिक राष्ट्रपति होने के नाते वह सभा को विघटित करने संबंधी प्रधान मंत्री की सल्लाह स्वीकार करेगा। 13

विघटन की शक्ति संबंधी उपरर को स्पष्ट करने के लिए समय-समय पर विभिन्न मुमाव दिए गए हैं, 1970 में एक मुमाव यह उपररहित करने के लिए दिया गया था कि राष्ट्रपति को लोक सभा का विघटन करने की अपनी शक्ति का उपयोग केवल उस समय करना चाहिए जब समद् इस प्रकार के प्रस्ताव को स्वीकार करे और मूलतः ही प्रधान मंत्री या मंत्रिपरिषद् की सल्लाह पर विघटन नहीं करना चाहिए। श्री श्रीनिवास मिश्र, समद् सदस्य द्वारा इस संबंध में 27 फरवरी, 1970 को लोक सभा में एक सविधान (संगोघन) विवेक पुर स्थापित किया गया था। विवेक में यह जाँटकर अनुच्छेद 85(2)(ब) के संगोघन की व्यवस्था की गई थी कि राष्ट्रपति समय-समय पर लोक सभा का विघटन कर सकेगा यदि

- (1) सभा एक सकल्य (resolution) द्वारा ऐसे विघटन को स्वीकृति प्रदान करती है, या
- (2) सभा या तो अनुदान संबंधी ऐसी माग को स्वीकृति प्रदान करने से ह कर करती है या ऐसे विनियोग को प्रस्वीकार कर देती है जो तीन

उत्तरोत्तरी मन्त्रि-परिषद् की सहायता और मन्त्रणा से रखी गई हो
अथवा पुर स्थापित किया गया हो ।

मन्त्रि परिषद् को जब तक लोक सभा सदस्यों के बहुमत का समर्थन प्राप्त है, हमने कदापि कोई संदेह नहीं है मकता कि राष्ट्रपति सभा को विघटित करने के लिए दो गई प्रधान मंत्री या मन्त्रिपरिषद् की मन्त्रणा को अस्वीकार कर सके । क्या सभा का विघटन किया जाए और नवीन निर्वाचन कराए जाए और ऐसा कब किया जाए । ये ऐसे मामले हैं जो प्रधान मंत्री की राजनीतिक सूझ-बूझ पर निर्भर करते हैं । यह भी कि जब सभा में पेश किसी मूल प्रस्ताव पर प्रधान मंत्री हार जाता है या ऐसी हार का उसको भय होता है, तो उस निर्वाचको से प्रणय करने और उनसे दोबारा जनादेश प्राप्त करने का अधिकार है । राष्ट्रपति सभा का विघटन करने संबंधी उसका अनुरोध अस्वीकार नहीं करेगा । जहाँ प्रधान मंत्री का दल निर्वाचन में पूर्ण बहुमत प्राप्त करने में असफल रहता है, वहाँ भी राष्ट्रपति यह बात ध्यान में रखेगा कि सभा का विघटित करने की प्रधान मंत्री की मन्त्रणा अस्वीकार करने में पूर्व, वैकल्पिक सरकार डूढ़ने का दायित्व स्वयं उसका है और उस इस बात पर विचार करना होगा कि क्या किसी दूसरे व्यक्ति के लिए सक्षम वैकल्पिक सरकार बनाना संभव होगा क्योंकि सभ स्तर पर राष्ट्रपति शासन लागू करने संबंधी कोई उपबंध नहीं है और केन्द्र में सदैव मात्र परिषद् होना अनिवार्य है ।

शायद एक प्रश्न यह उत्पन्न होगा कि राष्ट्रपति के लिए स्वाकाय अथवा बंधनकारी होने के लिए मन्त्रणा प्रधान मंत्री से नहीं बल्कि मन्त्रिपरिषद् से आना चाहिए क्योंकि संविधान के अनुच्छेद 74 (1) में यह वर्णित है कि राष्ट्रपति मन्त्रि-परिषद् की सहायता और मन्त्रणा पर कार्य करे और न कि एकमात्र प्रधानमंत्री को मन्त्रणा पर । अनुच्छेद 78 (ग) इस तर्क का और सुद्ध बनाता है, जिसमें राष्ट्रपति को यह शक्ति प्रदान की गई है कि वह किसी विषय का, जिस पर किसी मंत्री ने निर्णय कर दिया हो किन्तु मन्त्रि-परिषद् ने विचार न किया हो, मन्त्रि-परिषद् के विचार के लिए लौटा दे । तथापि, हमने यह तथ्य उपोक्षित हो जाता है कि प्रधान मंत्री न केवल मन्त्रि-परिषद् का प्रमुख है बल्कि मन्त्रि-परिषद् के सभी सदस्य उसकी मन्त्रणा से नियुक्त किए जाते हैं और मन्त्रि-परिषद् के सामूहिक दायित्व के सदर्भ में भी वे केवल तब तक परिषद् के सदस्य बने रह सकते हैं जब तक वे प्रधान मंत्री के विश्वासपात्र हैं । ऐसी स्थिति में, मन्त्रि-परिषद् की मन्त्रणा शायद ही प्रधान मंत्री की मन्त्रणा से भिन्न होगी क्योंकि अन्ततोगत्वा प्रधान मंत्री के विचार ही सर्वमान्य होते हैं । अतः ऐसा प्रतीत होता है कि केवल ऐसी प्रपवाद स्वरूप स्थिति को छोड़कर जिसमें कोई विपक्षी दल स्पष्ट बहुमत प्राप्त कर चुन लिया जाए और वैकल्पिक सरकार बनाने के लिए कोई सक्षम नेता उपलब्ध हो, अन्य स्थिति में राष्ट्रपति लोक सभा का विघटन करने के बारे में प्रधानमंत्री

की मरणा तो मानने में कभी इकार नहीं कर सकेगा। प्रधान मंत्री को, जब भी वह चाहे, जनता से नवीन जनादेश प्राप्त करने की अनुमति होनी चाहिए। इकार से, राष्ट्रपति पर पक्षपात और राजनीतिक चङ्कन में शामिल होने का दोष लग सकेगा, यह भी ऐसे समय में जब कि सरकार मुड़ न हो, सभा का विघटन करने में इकार करने से हर प्रकार के धनैतिक छटो और विधायकों तथा राजनीतिक दलों में जोड़-तोड़ और दल-बदल तथा विधायकों को धन प्रलोभन से अपने पक्ष में लेने की प्रवृत्ति को¹⁰ प्रोत्साहन मिलेगा, जबकि दल-बदल विरोधी कानून है जिस में विभाजित होने "और सखिलयन" की अनुमति है।

सविधान में इस बारे में कुछ भी उपबध्ति नहीं है कि जब, किन बातों से और किन हालात में लोक सभा को विघटित करने की शक्ति का उपयोग किया जा सकेगा। ऐसा प्रतीत होता है कि प्रत्येक मामले में स्थिति की अव्यावश्यकता का देखते हुए निर्णय लेने का पूरा उत्तरदायित्व कार्यपालिका पर छोड़ दिया गया है। शायद सविधान के निर्माताओं ने विघटन करने की शक्ति के बड़े व्यापक दायरे की परिकल्पना की है।

विघटन की प्रक्रिया

लोक सभा के "सामान्य" विघटन घण्टी उमकी पाच बज की कालावधि की समाप्ति पर विघटन, के बारे में प्रक्रिया यह है कि लोक सभा के अन्तिम सत्र का समाप्ति के कुछ दिन पूर्व महासचिव, संसदीय कार्य मंत्री और सदन के नेता, (या प्रधान मंत्री स्वयं सदन का नेता नहीं है) या संसदीय कार्य मंत्री (या सदन के नेता जली स्थिति हो) के मध्यम से प्रधान मंत्री से पूछता है और सभा का विघटित करने के लिए प्रधान मंत्री द्वारा गुभाई गई ताराख के सम्बन्ध में स्वयं एक पत्र जारी करता है। प्रधान मंत्री का प्रस्ताव, अध्यक्ष द्वारा स्वीकृत रूप में, महासचिव द्वारा राष्ट्रपति को प्रस्तुत किया जाता है। नाट के साथ-साथ आदेश का प्रारूप भी भेजा जाता है जिसमें सभा का विघटित करने की प्रस्तावित ताराख बताई गई होता है। राष्ट्रपति उस दिन आदेश पर हस्ताक्षर करते हैं जिस दिन लोक सभा विघटित की जाना होती है। राष्ट्रपति द्वारा आदेश दिए जाने पर इसका, जिस दिन लोक सभा सचिवालय में आदेश प्राप्त होता है, उस दिन महाधायण राजपत्र में घोषित कर दिया जाता है। इसके साथ-साथ लोक सभा सचिवालय आदेश का व्यापक प्रकार के लिए एक प्रेष विज्ञप्ति जारी करता है और इसका आकाशवाणी और दूरदर्शन पर भी प्रसारित करता है। लोक सभा के विघटन की सदस्यों का जानकारी देने के लिए एक पत्र लोक सभा के समाचार बुलेटिन में भी निकाला जाता है।

जहाँ प्रधान मंत्री लोक सभा की सामान्य कालावधि की समाप्ति से पूर्व इसको विघटित करने की सिफारिश राष्ट्रपति को करने का निर्णय लेता है, वह

राष्ट्रपति को प्रस्ताव भेजता है और विघटन सबधी राष्ट्रपति के आदेश की जानकारी अध्यक्ष को देता है। तत्पश्चात् महामन्त्रि इस आदेश को राजपत्र में प्रसूचित करता है और लोक सभा समाचार बुलेटिन के माध्यम से सदस्यों को सूचित करता है। प्रेस और अन्य समाचार माध्यमों से इसका प्रचार भी किया जाता है।¹⁶

विघटन के प्रभाव :

लोक सभा को विघटित किए जाने के परिणाम निरपेक्ष और अनिवर्तनीय है। विघटन से सभा की कालावधि समाप्त हो जाती है। यह आभारमुक्त हो जाती है, इसकी सत्ता समाप्त हो जाती है और तत्पश्चात् नई सभा का गठन होता है। किसी ने ठीक ही कहा है, इससे वस्तुतः "संसदीय स्लेट पर स्पष्ट फिर आता है", और इसके समक्ष तथा इसकी सभी समितियों के समक्ष लम्बित पड़े सभी कार्य व्यपगत हो जाते हैं। इसमें विधेयको सबधी कार्य, जिसको लोक सभा ने तो निष्पादित कर दिया होता है, किन्तु जो विघटन की तारीख को राज्य सभा में लम्बित हो, भी शामिल है। विघटित सभा के रिकार्ड का कोई भी भाग आगे नहीं ले जाया जा सकता है और नई सभा के रिकार्ड या रजिस्ट्रो में सम्मिलित नहीं किया जा सकता, तथापि इसमें संसदीय समितियों की रिपोर्टें और मन्त्रियों द्वारा ससद् में दिये गये आश्वासन शामिल नहीं होते हैं जिन्हें आगे ले जाया जा सकता है और नई सभा के रिकार्ड और रजिस्ट्रो में शामिल किया जा सकता है। मसौप में, विघटन द्वारा विद्यमान सभा का अन्तिम पटाक्षेप हो जाता है।¹⁶

मार्क्सनिम के अनुसार लम्बित पड़े सभी कार्यों का इस प्रकार व्यपगत हो जाना तर्क और राजनीतिक दृष्टि से न्यायसंगत है। "तर्क की दृष्टि से इसलिए क्योंकि नई ससद् अपनी पूर्वगामी सभा की गतिविधियों के लिए उत्तरदायी नहीं ठहलाई जा सकती जिनके लिए उसका तनिक भी योगदान नहीं होता है। राजनीतिक दृष्टि से इसलिए, क्योंकि ऐसा विश्वास है कि पूर्व सभा का लम्बित पड़ा कार्य नई ससद् से अभिभूत राष्ट्रीय विचारधारा के विपरीत जा सकता है। यह उचित ही है कि नई सभा को यह निर्णय करने का अवसर दिया जाये कि वह किन विषयों के मद्द में विधायी कार्य करेगी।"¹⁷

मविधान के अनुच्छेद 107 में लोक सभा का विघटन होने पर ससद् के समक्ष पड़े विधेयको पर पढ़ने वाले विघटन के प्रभाव का उपबन्ध किया गया है। लम्बित पड़े विधेयको के प्रभाव के सबध में वर्तमान स्थिति इस प्रकार है :¹⁸

लोक सभा में विघटन के समय लम्बित पड़े सभी विधेयक, चाहे सभा में पुर स्थापित हुए हो अथवा राज्य सभा द्वारा भेजे गये हो, व्यपगत हो जाते हैं; और राज्य सभा में, लोक सभा द्वारा पारित विधेयक, किन्तु विघटन की तारीख को जो राज्य सभा द्वारा पारित न किए गए हों और

राज्य सभा में लम्बित हो, व्यपगत हो जाने हैं। केवल राज्य सभा में पुर-स्थापित किए गये विधेयक, जो लोक सभा द्वारा पारित न किए गए हो और यही राज्य सभा में लम्बित हैं, व्यपगत नहीं होते हैं। राज्य सभा में पुर-स्थापित कोई विधेयक, जो लोक सभा को भेजे जाने के पश्चात् और लोक सभा द्वारा संशोधनों के साथ लौटा दिए जाने के पश्चात् उस सभा में लम्बित हो वह भी व्यपगत हो जाता है।

तथापि, यदि किसी विधेयक पर दोनों सदनों में अग्रहमति हो और राष्ट्रपति ने सभा का विघटन हो जाने से पूर्व विधेयक पर विचार करने के लिये दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में अधिवेशन होने के लिए आह्वान करने के अपने अभिप्राय को अधिमूर्च्छित कर दिया हो, तो उक्त विधेयक व्यपगत नहीं होता, इस बात के होते हुए भी कि राष्ट्रपति ने दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में अधिवेशन होने के लिए आह्वान करने का अपना अभिप्राय अधिमूर्च्छित कर दिया था और सभा का विघटन बीच में हो चुका है, और दोनों सदनों की बैठक में विधेयक पारित हो सकेगा। संसद् के दोनों सदनों द्वारा पारित और राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए भेज दिये गये विधेयक पर विघटन के प्रभाव के बारे में सर्विधान में कोई विशेष उपबन्ध नहीं है। तथापि, न्यायालय द्वारा पुरुषोत्तमन भन्सूदरी बनाम केरल राज्य के मामले में यह निर्णय दिया गया था कि ऐसा विधेयक जो स्वीकृति के लिए लम्बित है, सभा के विघटन के पश्चात् व्यपगत नहीं होता है। यह भी कि यदि ऐसा विधेयक राष्ट्रपति द्वारा पुनर्विचार के लिए लौटा दिया जाता है, तो उत्तरवर्ती सभा उस पर पुनर्विचार कर सकती है और यदि उत्तरवर्ती सभा द्वारा इसको (संशोधनों के साथ अथवा बिना संशोधन) पारित कर दिया जाता है, "इसको पुन पारित हुआ माना जायेगा।"¹⁰ लोक सभा में लम्बित जब सभी मामले यथा प्रस्ताव, संसद्, संशोधन अनुपूरक अनुदान मांग इत्यादि, चाहे कार्यवाही के किसी भी स्तर पर हों, विघटन होने पर व्यपगत हो जाते हैं, सदन में प्रस्तुत याचिकाओं जो याचिका समिति को भेजी गई मानी जाती है के मामले में भी ऐसा ही माना जायेगा। किसी अधिनियम के उप-बन्धों के अधीन दोनों सदनों के सभा पटनों पर रखे गये साविधिक नियमों के अनुमोदन या रूपभेद करने के लिए लोक सभा द्वारा पारित और सहमति के लिए राज्य सभा को भेजा गया कोई प्रस्ताव और प्रतिलोमन राज्य सभा से प्राप्त ऐसा कोई प्रस्ताव भी लोक सभा का विघटन होने पर व्यपगत हो जाता है।²⁰

लोक सभा की संसदीय समितियों के सभा लम्बित सभी कार्य लोक सभा का विघटन होने पर व्यपगत हो जाता है। लोक सभा का विघटन होने पर समिति या भी भंग हो जाती है। तथापि, कोई समिति, जो सभा के विघटन से पूर्व अपना कार्य पूरा करने में अग्रगण्य रहती है, इस बारे में सदन को सूचित कर सकती है, ऐसे मामले में जब समिति ने कोई प्रारम्भिक आपन या नोट तैयार किया हो अथवा

इसके द्वारा कोई माह्य लिया गया हो तब नई समिति के नियुक्त हो जाने पर उसे यह उपलब्ध करा दिया जाता है। इसी प्रकार, जब सभा का सत्र नहीं होता है तब किसी समिति द्वारा तैयार की गई रिपोर्ट उसके सभापति द्वारा अध्यक्ष को प्रस्तुत की जाती है और सभा के अगले सत्र में इसको सभा में प्रस्तुत किये जाने से पूर्व लोक सभा का विघटन हो जाता है, तो प्रथम सुविधायुक्त अवसर पर महासचिव द्वारा रिपोर्ट नई सभा के सभा पटल पर रखी जाती है। रिपोर्ट प्रस्तुत करते समय महासचिव इस अवसर पर एक वक्तव्य देता है कि पिछली लोक सभा के विघटन से पूर्व यह रिपोर्ट उस सभा के अध्यक्ष को प्रस्तुत की गई थी, जहां अध्यक्ष द्वारा यह आदेश दिया गया हो कि रिपोर्ट को नियम 280 के अधीन मुद्रित प्रथवा परिचालित किया जाये, महासचिव सभा को इस तथ्य से भी अवगत कराता है।²¹

विघटन के मामले

प्रथम लोक सभा, जिसका प्रथम अधिवेशन 13 मई, 1952 को हुआ था, राष्ट्रपति द्वारा 14 अप्रैल, 1957 को उसकी पांच वर्ष की सामान्य कालावधि से एक मास और नौ दिन पूर्व विघटित कर दी गई थी।

दूसरी लोक सभा, जिसका प्रथम अधिवेशन 10 मई, 1957 को हुआ था, को 31 मार्च, 1962 को उसकी सामान्य कालावधि से 40 दिन पूर्व विघटित कर दिया गया था।

तीसरी लोक सभा का प्रथम अधिवेशन 16 अप्रैल, 1962 को हुआ था और उसको 3 मार्च, 1967 को उसकी सामान्य कालावधि के 44 दिन पूर्व विघटित कर दिया गया था।

चौथी लोक सभा को जिसका प्रथम अधिवेशन 16 मार्च, 1967 को हुआ था। 27 दिसम्बर, 1970 को उसकी पांच वर्ष की पूरी कालावधि में एक वर्ष 79 दिन पूर्व विघटित कर दिया गया था।

सत्र ने 4 फरवरी, 1976 को लोक सभा (कालावधि विस्तार) अधिनियम 1976 पारित किया था जिससे पांचवी लोक सभा की कालावधि एक वर्ष के लिए बढ़ा दी गई थी जबकि उसकी सामान्य कालावधि 18 मार्च, 1976 को समाप्त हो जानी थी। इसकी कालावधि को दूसरी बार 18 मार्च, 1978 को एक वर्ष के लिए बढ़ा दिया गया किन्तु उसकी बढ़ी हुई दूसरी कालावधि समाप्त होने से पूर्व उसको 18 जनवरी, 1979 को विघटित कर दिया गया था। यह उस समय किया गया था जब आपातकाल संबंधी घोषणाएँ एक, 3 दिसम्बर, 1971 को (बंगला देश के संकट के दौरान) "बाह्य आक्रमण" के आधार पर और दूसरी 25 जून, 1975 को "घातकिक घातक" के आधार पर लागू-लागू थी।

छठी लोक सभा का प्रथम अधिवेशन 25 मार्च, 1977 को आयोजित हुआ और लगभग ढाई वर्ष सत्ता में रहने के पश्चात् कुछ रोचक राजनीतिक घटनाओं के मध्य, राष्ट्रपति ने 22 अगस्त, 1979 को इसका विघटन कर दिया।

चौथी लोक सभा का विघटन 1967 के साधारण निर्वाचनों ने कांग्रेस दल को पूरी तरह से हिला कर रख दिया था और उसे इस बात के लिए पुनर्विचार करने पर मजबूर कर दिया था कि असमानताएं कम करने तथा एक समतावादी सामाजिक व्यवस्था का निर्माण करने के लिए समाजवादी दृष्टिकोण अपनाने की आवश्यकता है। अखिल भारतीय कांग्रेस कमेटी ने जून, 1967 में एक दस सूत्रीय कार्यक्रम अपनाया था जिसमें बैंको का राष्ट्रीयकरण, भूतपूर्व राजाओं व राजकुमारों के विशेषाधिकारों और प्रिवी पसेज जैसे पेंशन भत्तों का उन्मूलन आदि विभिन्न प्रगतिशील उपायों पर कार्यवाही करने को कहा गया था। अखिल भारतीय कांग्रेस कमेटी के जुलाई, 1969 में बंगलूर में हुए अधिवेशन में प्रधानमंत्री श्रीमती इन्दिरा गांधी ने दस सूत्री कार्यक्रम को क्रियान्वित करने और आर्थिक नीतियों को नया रूप देने के लिए तुरन्त कार्यवाही करने का सुझाव दिया। उन्होंने भूमि सुधारों, एकाधिकारों पर एक प्रतिबन्ध लगाने, बैंकों के राष्ट्रीयकरण, प्रिवी पसेज एवं विशेषाधिकारों इत्यादि के उन्मूलन पर जोर दिया। उनके सुझावों को अखिल भारतीय कांग्रेस कमेटी द्वारा पारित संकल्प में शामिल किया गया था।

वर्ष 1969 की जेप अवधि में घटनाएं बड़ी तेजी से घटी। उप-प्रधानमंत्री श्री मोरारजी देसाई ने वित्त विभाग लिए जाने पर उन्होंने मंत्रिमंडल से त्याग पत्र दे दिया। चौदह महीने बैंकों का राष्ट्रीयकरण कर दिया गया। कांग्रेस पार्टी के आधिकारिक उम्मीदवार श्री एन० सजीव रेड्डी को पराजित कर श्री बी० वी० गिरी राष्ट्रपति निर्वाचित हुए। तत्पश्चात् पार्टी का विभाजन हो गया। कांग्रेस पार्टी के 62 सदस्यों द्वारा दल-बदल करने के परिणामस्वरूप जो शासक कांग्रेस दल बचा रह गया उसे लोक सभा में पूर्ण बहुमत का समर्थन प्राप्त नहीं रहा। वह पट कर एक मात्र बड़ी पार्टी की स्थिति में आ गई। तथापि, श्रीमती इन्दिरा गांधी को लोक सभा में सदस्यों के बहुमत का समर्थन प्राप्त रहा। उनको भारतीय साम्यवादी दल तथा अन्य विरोध के युवों और कुछ स्वतंत्र सदस्यों ने अपना समर्थन दिया। बंगलूर संकल्प में उल्लिखित आर्थिक नीति के अनुसरण में लोक सभा में 18 मई, 1970 को तीन खण्डों वाला एक संक्षिप्त संविधान (चौबीसवां संशोधन) विधेयक पुरःस्थापित किया गया।

विधेयक में अनुच्छेद 291 और 362 तथा अनुच्छेद 366 के खण्ड (22) को हटाने का उपबन्ध किया गया था जिससे कि भारत में राजाशाही शासन के प्रतिष्ठित पिण्डों को समाप्त किया जा सके। विधेयक के उद्देश्यों और कार्यों के कथन में कहा गया था :

राजाशाही की अवधारणा, जिसके साथ किन्हीं वर्तमान कृत्यों और सामाजिक उद्देश्यों से असम्बद्ध पेंशन भत्ते और विनिष्ट विशेषाधिकार जुड़े हैं, समाप्त-

वादी सामाजिक व्यवस्था के साथ मेल नहीं खाती। जन सरकार ने भूतपूर्व भारतीय रियासतों के शासकों के पेंशन भत्ते और विशेषाधिकार समाप्त करने का निर्णय लिया है।²¹

लोक सभा में विधेयक पर केवल 1 नितम्बर, 1970 को विचार प्रारम्भ हुआ। स्वयं प्रधानमंत्री ने विधेयक पर विचार करने का प्रस्ताव पेश किया। शासक दल के सभी सदस्यों को तीन पक्तियों का 'बिंदु' जारी किया गया जिसमें उन्हें अनिवार्य रूप से मदन में उल्लिखित रहने और मतदान करने को कहा गया था गया किसी प्रकार से "शासक की आज्ञा पर मतदान करने" को पूर्ण मनाही की गई थी।

लोक सभा में 1 और 2 नितम्बर, 1970 को दो दिन विधेयक पर चर्चा हुई। दूसरे दिन शासक दल और विपक्ष के एक बड़े भाग के समर्थन के बीच प्रत्यक्ष डा० जी० एन० ठिक्की ने घोषणा की कि श्रीमती गांधी द्वारा पेश किये गये सरकारी सशोधन द्वारा मनोविनियम ६५ में विधेयक 154 धनो की तुलना में 339 मतों अर्थात् वांछित दो तिहाई बहुमत में 9 मत अधिक से पारित हुआ।

लोकसभा भरी सभा में जिसमें आज तक के इतिहास में सदस्यों की सबसे अधिक उपस्थिति (985 प्रतिशत) थी, विधेयक पर बोलते हुए प्रधान मंत्री ने सदस्यों से अपील की कि समानता और सामाजिक न्याय के लिए प्रयत्न कर रहे एक गतिशील समाज की आवश्यकता के गर्भ में वे ऐतिहासिक सुझाव प्रदान करें। उन्होंने कहा कि राजकुमारों के पेंशन भत्ते और विशेषाधिकार लोकन्यायमक नविधान, समय की मांग और परिवर्तन की हक़ के साथ मेल नहीं खाते।²²

लोक सभा द्वारा पारित रूप में विधेयक विचारार्थ राज्य सभा में प्रस्तुत किया गया और उस पर 4 और 5 सितम्बर, 1970 को चर्चा हुई। जिन शब्दों में लोक सभा में अपील की थी लगभग उन्ही शब्दों में प्रधान मंत्री ने विधेयक को स्वीकृति प्रदान करने की राज्य सभा में अपील की और घोषणा की कि इतिहास के प्रवाह को पीछे नहीं मोड़ा जा सकता और परिवर्तन अवश्यम्भायी है। जब विधेयक पर मतदान हुआ तो उसे पक्ष में 139 मत प्राप्त हुए तथा 75 सदस्यों ने उसका विरोध किया। तथापि, उसे वांछित दो तिहाई मतों का बहुमत प्राप्त नहीं हो सका और उसमें एक मत के एक तिहाई अंश की कमी रह गई। इस प्रकार विधेयक के पारित होने में अवरोध हो गया।²³

राज्य सभा में नविधान (बीबीनवा सशोधन) विधेयक, 1970 प्रस्तोकार किये जाने के पश्चात् प्रधान मंत्री ने वैज्य मन्त्रिमण्डल की एक आपातकालीन बैठक बुलाई। मन्त्रिमण्डल ने राष्ट्रपति को यह परामर्श देने का निर्णय लिया कि वह नविधान के अनुच्छेद 366 (22) के अधीन, जिसमें राजा से अभिप्राय, ऐसे किसी व्यक्ति से था जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ उस समय राष्ट्रपति ने ऐसी

मान्यता दी हुई हो एक आदेश जारी करके सभी 278 राजाघो की ऐसी मान्यता समाप्त कर दें। भगती प्रातः में पूर्वं श्री वी० वी० गिरी ने, जो उस समय दक्षिण में हैदराबाद में निवास कर रहे थे, ऐसे राष्ट्रपतीय आदेश पर हस्ताक्षर कर दिये। मान्यता वापस लेने का अवश्यम्भावी परिणाम था प्रिवी पसंज और विशेषाधिकारों का स्वतः ही उन्मूलन। मान्यता वापस लेने के आदेश जारी किए जाने के चार दिनों के भीतर भूतपूर्व राजाघो में से पांच राजाघो ने राष्ट्रपतीय आदेश को चुनौती देते हुए और उसके कार्यान्वयन पर एकतरफा रोक लगाने के लिए उच्चतम न्यायालय में एक याचिका दायर कर दी। उच्चतम न्यायालय ने 15 दिसम्बर, 1970 को अपना निर्णय दिया और 2 की तुलना में 9 के बहुमत में मान्यता वापस लेने के राष्ट्रपति के आदेश को अविधानिक, अवैध और अप्रवर्तनीय करार दिया और इस आधार पर उसका कार्यान्वयन रोक दिया।"

उच्चतम न्यायालय के निर्णय की प्रतिनिधा स्वरूप और उद्घेलित एवं क्रोधित सदस्य सदस्यों की पृष्ठनाछ पर प्रधानमंत्री श्रीमती इन्दिरा गांधी ने लोक सभा और राज्य सभा को क्रमशः 15 और 16 दिसम्बर, 1970 को बताया कि सरकार की, प्रगति की और हमारे कृच और हमारे लोगों को बेहतर जीवन-यापन प्रदान करने के हमारे प्रयामों में, प्रत्येक पग पर अडक्ने मिलने की धाणा थी। न्यायालय का निर्णय सरकार की "हार" नहीं और न ही सरकार के रास्ते में एक कोई "मडक्ने" पैदा करेगा क्योंकि सरकार "उचित संविधानिक उपायों द्वारा प्रिवी पसंज उन्मूलन की अपनी नीति के प्रति वचनबद्ध है।"

27 दिसम्बर, 1970 को संविधान के अनुच्छेद 85 के खड (2) के उप-खंड (ख) द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए राष्ट्रपति ने लोक सभा का विघटन कर दिया। घटनाक्रम, अन्त में जिसका फल राष्ट्रपतीय आदेश जारी करना हुआ जैसा कि राष्ट्रपति भवन से जारी सरकारी विज्ञप्ति में दर्शाया गया है, बहुत ही महत्वपूर्ण था। विज्ञप्ति का ध्यानपूर्वक पठन करने से यह पूरी तरह से स्पष्ट हो जाता है कि 24 दिसम्बर, 1970 को प्रधानमंत्री की राष्ट्रपति के साथ प्रथम भेंट, जब उन्होंने लोक सभा के विघटन के संबंध में प्रस्ताव रखा था, की तारीख और 27 दिसम्बर, 1970 को हुई दूसरी भेंट, जब उन्होंने इस अवध में मंत्रिमण्डल के निर्णय से अवगत कराया था, की तारीख के बीच चार दिन का अन्तराल था। इससे पता चलता है कि—

(1) विघटन, मंत्रिमण्डल की मंत्रणा पर स्वीकार किया गया था और न कि केवल प्रधानमंत्री की मंत्रणा पर, और

(11) राष्ट्रपति ने मामले के सभी पहलुओं, जिनमें विपक्ष के नेताओं, जो इस दौरान उनसे मिले थे, के दृष्टिकोण भी शामिल हैं, पर "ध्यान-पूर्वक विचार करने" के पश्चान् ही मंत्रणा स्वीकार की थी।

इससे पता चलता है कि राष्ट्रपति ने यद्यपि वह मन्त्रिपरिषद् की "सहायता और मन्त्रणा" मानने के लिए वचनबद्ध हैं, संविधानिक महत्त्व के ऐसे पङ्क्तियों पर "ध्यानपूर्वक विचार" किया।

लोक सभा के विघटन के जाने में 27 दिसम्बर, 1970 को राष्ट्रपतीय आदेश जारी करने के तत्काल पश्चात् प्रधानमंत्री ने राष्ट्र के नाम अपने प्रसारण में सामाजिक-धार्मिक परिवर्तनों संबंधी अपने समाजवादी कार्यक्रमों और नीतियों तथा देशों का राष्ट्रीयकरण, एकाधिकार और प्रनिबधित व्यापार प्रथा पर नियंत्रण आदि को कार्यान्वित करने में उनकी सरकार के आड़े आ रही कठिनाई का उल्लेख किया और बताया कि किस प्रकार राज्य सभा में एक मत के अप्रत्याशित से भूतपूर्व राजाधो के पेशन भत्ते और विशेषाधिकारों का उन्मूलन करने संबंधी संविधानिक सुसोधन गिर गया और किन प्रकार उच्चतम न्यायालय द्वारा भूतपूर्व राजाधो की मांग्यता समाप्त करने संबंधी राष्ट्रपतीय आदेश को रद्द कर दिया गया। प्रधानमंत्री ने कहा कि यद्यपि सरकार को संसद् में बहुमत का समर्थन प्राप्त है, परन्तु उनकी सरकार ने जनता से नया जनआदेश प्राप्त करने का निर्णय किया है जिससे कि "समाजवादी और धर्मनिरपेक्ष कार्यक्रमों और नीतियों का कारगर ढंग से लागू किया जा सके।" उन्होंने लोक सभा के समय पूर्व विघटन को "भारत में एक अमूलपूर्व पग कहा, यद्यपि वह कोई असामान्य संसदीय प्रथा नहीं है।"

लोक सभा में विघटन के समय पार्टीवार स्थिति इस प्रकार थी

कांग्रेस-221, भारतीय साम्यवादी दल (मार्क्सवादी)-19, भा.सा. ६०-24, प्र.मु.क.०-24, जनमत-33, कांग्रेस (ओ)-63, स्वतंत्र 35, ए.स. ए.स.पी.०-17, पी.० ए.स. पी.०-15, यू.० आई.० पी.०जी.०-2५, बी.० के. पी.०-10, निर्दलीय-24, रिक्त स्थान-3

यह सोहराना आवश्यक है कि राष्ट्रपति को लोक सभा का विघटन करने की मन्त्रणा देते समय श्रीमती गांधी को लोक सभा के सदस्यों के बहुमत का निविवाद समर्थन प्राप्त था। यद्यपि छत्ताहठ कांग्रेस दल को सभा में पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं था, यह अभी एक मात्र बड़ा दल था और इसका सरकार को अनेक विपक्ष के समूहों और निर्दलीय सदस्यों का बिना शर्त समर्थन प्राप्त था। इस पर भी प्रधानमंत्री ने विघटन को प्राथमिकता दी क्योंकि जैसाकि उन्होंने 27 दिसम्बर, 1970 को राष्ट्र के नाम अपने प्रसारण में कहा था —

‘राष्ट्र के जीवन में एक ऐसा समय आता है जबकि तात्कालिक सरकार को कठिनाइयों पर काबू पाने के लिए असामान्य कदम उठाने पड़ते हैं जिससे कि राष्ट्र के सम्मुख पेश आई गम्भीर समस्याओं का समाधान निकाला जा सके। अब वह समय था गया है - यह इसलिए नहीं कि हम केवल सत्ता में बने रहना चाहते हैं, बल्कि उस सत्ता का उपयोग अपनी

जनता के एक विशाल बहुमत के लिए जीवनयापन के बेहतर साधन सुनिश्चित करने और एक न्यायपूर्ण सामाजिक व्यवस्था सबधी उनकी इच्छाओं को पूरा करने के लिए करना चाहते हैं - ममय हमारी प्रतीक्षा नहीं करेगा। करोड़ों ही लोग, जो भ्रष्ट, आवास और रोजगार की मांग कर रहे हैं, कार्यवाही करने की जोरदार मांग कर रहे हैं। लोकतंत्र में सत्ता जनता के हाथ में होती है। इसीलिए हमने अपनी जनता के पाम जाने और उनसे नया जनदेश प्राप्त करने का निर्णय किया है।²⁸

मार्च, 1971 में आयोजित लोक सभा के नये धाम निर्वाचनों से प्रधानमंत्री श्रीमती गांधी के कार्यक्रमों और नीतियों की जीत हुई। उनके शासक कांग्रेस दल ने न केवल अपने धाम में निरपेक्ष बहुमत प्राप्त किया बल्कि उसे स्पष्ट रूप में दो-तिहाई बहुमत प्राप्त हुआ।

छठी लोक सभा का विघटन - निर्वाचनों में श्रीमती इन्दिरा गांधी के कांग्रेस दल की पराजय के पश्चात् जनता पार्टी, जो कांग्रेस का विकल्प उपसब्ध कराने के लिए विभिन्न पार्टियों को मिला कर बनी थी, ने सरकार का गठन किया और मोरारजी देसाई प्रधानमंत्री बने। जनता पार्टी में तत्काल ही बिस्मिल के चिन्ह दिखाई देने लग पड़े, और नीति सबधी महत्वपूर्ण मामलों में मंत्रिपरिषद् का सामूहिक दायित्व लागू करना कठिन हो गया। श्री राजनारायण, जो एक मंत्री थे, ने सरकार पर सर्वप्रथम खुला आक्रमण किया, जिन्होंने 7 सदस्यों के साथ पार्टी छोड़ दी और एक नई पार्टी जनता (एस) का गठन किया। तत्पश्चात् कुछ और सदस्य दल बदल कर जनता (एस) में शामिल हो गये। बाद में श्री चरणसिंह भी दल बदल कर बनी पार्टी में शामिल हो गये और उनके नेता निर्वाचित हुए। कांग्रेस, जो अधिकृत विपक्षी दल बना, के नेता श्री वार्डो दी० चन्हागु ने सरकार के विरुद्ध एक अधिव्याम प्रस्ताव रखा। श्री मोरारजी देसाई ने 16 जुलाई, 1979 को जनता सरकार का त्यागपत्र प्रस्तुत किया। राष्ट्रपति ने उनका त्यागपत्र स्वीकार कर लिया और जब तक कोई वैकल्पिक व्यवस्था नहीं हो जाती, उनको तब तक के लिए सरकार में बने रहने को कहा।

राष्ट्रपति ने श्री चन्हागु को सरकार बनाने के लिए आमंत्रित किया। उनके द्वारा अपनी समर्थता व्यक्त किये जाने पर राष्ट्रपति ने सर्वेधी मोरारजी देसाई और चरण सिंह को अपने समर्थकों की प्रत्यक्ष-प्रत्यक्ष सूचिया प्रस्तुत करने को कहा। दोनों सूचियां विधिवत् प्रस्तुत की गईं। बाद में, श्री देसाई की मूर्खों में सम्मिलित कुछ सदस्यों ने कहा कि वे उनका समर्थन नहीं कर रहे हैं। श्री देसाई ने जनता पार्टी के नेतृत्व में त्याग-पत्र दे दिया और श्री जगजीवन राम को इसका नेता चुन लिया गया।

राष्ट्रपति ने श्री चरण सिंह को सरकार का गठन करने के लिए आमंत्रित

किया क्योंकि उनके द्वारा प्रस्तुत की गई सूची में सदस्यों की संख्या अधिक थी, यद्यपि उनको पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं था। उनकी अधिकांश में अधिक 20 घण्टा, 1979 तक सभा में अपना बहुमत सिद्ध करने को कहा गया। तथापि, श्री चरणसिंह ने जिस दिन प्रातः सभा की बैठक होनी थी और उनको सभा का विश्वास प्राप्त करना था, सदन के समस्त एक दिन के लिए भी घाए बिना प्रधानमंत्री के पद से हटाए दे दिया।

स्वायत्त देने समय श्री चरण सिंह ने राष्ट्रपति को लोक सभा का विघटन करने और नए निर्वाचनों का आदेश जारी करने को मन्त्रणा दी। श्री जगजीवन राम ने सरकार का गठन करने को आमन्त्रित करने का अपना दावा पेश किया। तथापि, राष्ट्रपति इसमें सहमत नहीं हुए बल्कि उन्होंने लोक सभा का विघटन करने की श्री चरणसिंह की मन्त्रणा स्वीकार कर ली और श्री चरणसिंह को, जब तक निर्वाचनों के पर्याप्त नयी अधिवर्षिक गठित नहीं हो जाती, कार्यवाहक प्रधानमंत्री के रूप में कार्य करने रहने का कहा। लोक सभा के विघटन के लिए उत्तरदायी उक्त घटनाओं के दौरान जा अप्रत्यक्ष सहस्त्वपूर्ण प्रश्न उत्पन्न हुआ वह था "क्या राष्ट्रपति लोक सभा के विघटन की प्रधानमंत्री श्री चरणसिंह की मन्त्रणा को स्वीकार कर सकता था।" इस पर भिन्न-भिन्न मत थे। एक पक्ष यह था कि राष्ट्रपति श्री चरण सिंह की मन्त्रणा स्वीकार करने के लिए बाध्य नहीं थे, विशेष रूप से ऐस समय जबकि उनकी विमुक्ति सतत की गई थी और उनको बहुमत का समर्थन प्राप्त नहीं था। वास्तव में इन सभी गताओं का समाधान करने के लिए पहले ही संविधान में ब्यालीमवा संशोधन जोड़ा जा चुका था जिसके द्वारा अनुच्छेद 74(1) में शब्द "करणा" जोड़ा गया था जिसके द्वारा राष्ट्रपति के लिए मन्त्रिपरिषद् की मन्त्रणा स्वीकार करना अनिवार्य बना दिया गया था तथापि, संविधानिक मामलों में कभी भी कोई बात पक्कर की नहीं होती है।

नवी लोक सभा के लिए चुनावों के नतीज था आने के बाद उसके विधिवत् गठन के लिये आवश्यक अधिसूचना जारी करने का प्रश्न आया। अधिसूचना निर्वाचन आयोग का जारी करनी थी किन्तु आठवी लोक सभा का अभी राष्ट्रपति ने विघटन नहीं किया था और उसकी सावधानिक कार्यविधि में अभी समय लेव था। ऐसी स्थिति में कुछ क्षेत्रों में यह मत व्यक्त किया गया कि आठवी लोक सभा का विघटन हुए बिना ही नवी लोक सभा का गठन किया जा सकता है। यह मत नितान्त क्षामक और असंगत था, क्योंकि

- (1) संविधान में एक ही लोक सभा मुद्दत का प्रावधान है अतः एक ही समय दो लोक सभा सदन नहीं रह सकते।
- (2) नये सदन का गठन होते ही उसके सदस्य बैठन, कुछ मतों और कुछ अन्य सुविधाओं के अधिकारी हो जाते हैं तथा अब तक पुरानी सदन

का विघटन न हो तब तक उसके सदस्य भी इस सब के अधिकारी रहते हैं किन्तु यह सब एक-समय में एक ही लोक सभा के सदस्यों को उपलब्ध कराया जा सकता है।

- (3) संविधान लागू होने से आज तक सदैव नयी लोक सभा का गठन होने से पहले पुरानी लोक सभा का विघटन किया गया है।
- (4) सदन का गठन होते ही राष्ट्रपति को यह अधिकार मिल जाता है कि वह उसका विघटन कर सके। अगर पहली लोक सभा का विघटन किये बगैर नई लोक सभा का गठन हो जाये तो राष्ट्रपति के सामने दो विधियत् यथित सदन होंगे जिन दोनों का या जिनमें से एक का विघटन किया जा सकता है। संविधान-निर्माताओं ने ऐसी परिकल्पना कभी नहीं की हो सकती।

यदि आठवी लोक सभा का विघटन किये बिना नवी लोक सभा का गठन कर दिया जाता तो संविधानिक दृष्टि से बड़ी विषम स्थिति पैदा हो जाती और बहुत-सी कठिनाईयाँ पैदा हो सकती थी। अतः यह उचित ही हुआ कि अन्ततः 27 नवम्बर, 1989 को राष्ट्रपति ने आठवी लोक सभा का विघटन कर दिया और 2 दिसम्बर, 1989 को नवी लोक सभा के गठन की अधिसूचना जारी की गई।

संदर्भ

1. देखिये बी. एस. मार्केसिनिस - द थ्योरी एण्ड प्रैक्टिस ऑफ हिमोस्पीशन ऑफ पार्लियामेंट, केम्ब्रिज यूनिवर्सिटी प्रेस, 1972, अध्याय—।
2. संविधान (बमालीसवा संशोधन) अधिनियम, 1976 द्वारा लोक सभा की अवधि ॥ वर्ष कर दी गई थी। परन्तु 1978 में चौवालीसवें संशोधन द्वारा इसे पुनः पांच वर्ष कर दिया गया।
3. इस प्रकार की वृद्धि की कोई अधिकतम सीमा नहीं है। अभिप्राय यह है कि प्रत्येक बार लोक सभा की कालावधि एक वर्ष के लिए बढ़ाने हेतु बार-बार विधि पारित करना सम्भव होगा ताकि आपातकाल की सम्पूर्ण अवधि के लिए लोक सभा का अधिवेशन चालू रखा जा सके और राष्ट्रीय प्रस्तित्व के कार्यों में राष्ट्र का ध्यान न हटाना पड़े। परन्तु जंगे ही आपातकाल समाप्त हों, सभा के नये निर्वाचन आयोजित किए जाने चाहिए और तत्पश्चात् लोक सभा की कालावधि ॥ मास से अधिक काल के लिए

बढ़ाई नहीं जा सकेगी ।

इस मत पर विस्तारपूर्वक चर्चा के लिए देखिए बी.जी. वर्गीज द्वारा "डिसोल्यूशन ऑफ लोक सभा—थ्यूज एण्ड नोट्स", जनरल ऑफ वारंटो-ट्यूशनल एण्ड पार्लियामेण्टी स्टडीज, वास्तुम 5 नं० 3 ।

लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1951, धारा 14 ।

एल.ए. अबाहम एण्ड एमी सी हावटरे पार्लियामेण्टी इवन्शनरी, सारन, 1956 पृ० 82

ए.आई.आर. 1965—केरल 229

अनुच्छेद 78(ग) भी देखे जिनमें लिखा है - "यह प्रधानमंत्री का 'किमी विषय को, जिस पर किसी मंत्री ने चिन्तित कर दिया हो किन्तु मन्त्रिपरिषद् ने विचार नहीं किया हो, राष्ट्रपति के अपेक्षा करने पर परिषद् के सम्मुख विचार के लिए रखने का कर्तव्य होगा ।"

27 दिसम्बर, 1970 को जारी विज्ञप्ति का पाठ इस प्रकार है

"24 दिसम्बर को प्रधानमंत्री राष्ट्रपति से मिले थे और उनके सम्मुख लोक सभा विघटित करने का प्रस्ताव रखा था । उन्होंने कहा कि उक्त सिफारिश करने का एक मात्र उद्देश्य लोगों की नवीन जनतादेश प्राप्त करने की सरकार की दृष्टि है ताकि वह अपने समाजवादी और धर्मनिरपेक्ष कार्यक्रमों और नीतियों को कारगर ढंग से लागू कर सके । तदुपरान्त, कुछ विपक्षी नेता भी उसी दिन राष्ट्रपति से मिले थे ।

इस साथ प्रधानमंत्री दोबारा राष्ट्रपति से मिली थी और उन्हें लोक सभा विघटित करने के मन्त्रिपरिषद् के अनुरोध से अवगत कराया । मामले की दारीकी से जांच करने के पश्चात् राष्ट्रपति ने सिफारिश स्वीकार कर ली है ।

प्रधान मंत्री के आकाशवाणी से 18-1-1972 को राष्ट्र के नाम प्रसारित भाषण से सगत उद्धरण नीचे दिये गये हैं —

"प्रत्येक व्यक्ति यह देख सकता है कि पिछले एक सप्ते काल की अपेक्षा आज राष्ट्र अधिक स्वस्थ, कुशल और गतिशील बन गया है । हमारे सामने इस यह सवाल है कि जिन राजनीतिक प्रक्रियाओं पर मजबूर होकर हमें प्रतिबन्ध लगाने पड़े थे उनको पुन स्थायित्व किस प्रकार प्रदान किया जाय ... ।

"हमारी शासन प्रणाली इस विश्वास पर टिकी है कि सरकार अपनी शक्ति जनता से प्राप्त करती है, और लोग हर बार कुछ वर्षों के बाद, स्वतन्त्रतापूर्वक और बिना किसी रूकावट के अपने द्वारा वांछित सरकार

निर्वाचित करके और नीतियों के प्रति अपनी परामर्श व्यक्त करके, अपनी सार्वभौमिक इच्छा को अभिव्यक्त रूप देते हैं।”

“किन्तु हमारा यह भी पक्का विश्वास है कि सगद् और सरकार को वापस जनता के पास जाना चाहिए और उनसे राष्ट्र की शक्ति और कल्याण के कार्यक्रमों और नीतियों के बारे में स्वीकृति प्राप्त करना चाहिए।”

“जनता की शक्ति में इस प्रकार के अटूट विश्वास के कारण ही मैंने राष्ट्रपति को वर्तमान लोक सभा का विघटन करने और निर्वाचन आयोजित करने का परामर्श दिया है। उन्होंने इस स्वीकार कर लिया है....”

11. 22 अगस्त, 1979 का जागो की गड़ विज्ञापित का पाठ इस प्रकार है --

“राष्ट्रपति ने 22 अगस्त, 1979 का प्रधान मंत्री श्री चरणसिंह और उनके मंत्रिपरिषद् का त्यागपत्र स्वीकार करन हुए उन्हें तब तक पद पर बने रहने को कहा है जब तक कि कोई अन्य व्यवस्था नहीं हो जाती। उन्होंने विभिन्न राजनीतिक दलों के नेताओं, संविधानिक और विधि विशेषज्ञों से परामर्श किया।”

“मंत्रिपरिषद् ने 20 अगस्त, 1979 का आयोजित अपनी बैठक में सर्वसम्मति से यह परामर्श देने का निर्णय लिया कि जनता में नए जनादेश प्राप्त करने के लिए प्रयत्न किए जाएं। जनता दल का छांटकर लगभग सभी राजनीतिक दल इस बात के लिए सहमत थे कि निर्वाचकों से नवीन जनादेश प्राप्त किया जाये। राष्ट्रपति ने, स्थायी के सभी सगद् पहलुओं पर विचार करने के पश्चात्, लोक सभा को विघटित करने का निर्णय किया। संविधान के अनुच्छेद 85 के खण्ड (2) के उपखण्ड (ख) के अधीन लोक सभा विघटित करने के बारे में एक राष्ट्रपतीय आदेश जारी कर दिया गया है।”

“राष्ट्रपति ने प्रधान मंत्री और उनके मंत्रिपरिषद् के कुछ सहयोगियों से परामर्श किया था, जिन्होंने आश्वासन दिया कि :—

(1) निर्वाचन शक्तिपूर्वक, स्वतंत्र और निष्पक्ष होंगे। निर्वाचक नामावतियों का पुनरीक्षण तत्काल शुरू हो जाएगा और अक्टूबर तक इसे पूरा कर लिया जाएगा। निर्वाचन समय सारणी नवम्बर में शुरू होगी और दिसम्बर, 1979 तक इसको पूरा कर लिया जाएगा। यह सुनिश्चित बनाया जाएगा कि अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिए स्थानों का आरक्षण और लोक सभा में आमल-भारतीय समुदाय को प्रतिनिधित्व देने के बारे में संविधानिक उपबन्ध लागू रहे।

(2) इस अवधि के दौरान सरकार कोई भी ऐसा निर्णय नहीं लेगी जिससे नई नीति का निर्धारण हो अथवा पर्याप्त मात्रा में नया व्यय हो या व्यापक

प्रशासनिक कार्यकारी निर्णय हो। तथापि, तात्कालिक सहृदय का कार्य, जिसमें राष्ट्रीय हित मलम्ब हो, गेका नहीं आया।”

12. क्या सभा को विघटित करने के बारे में मंत्रिपरिषद् द्वारा राष्ट्रपति को दी गई मंत्रणा राष्ट्रपति पर बंधनकारी है, इस प्रश्न पर शमशेर सिंह के मामले में चर्चा की गई थी। ग्यायालय ने दृष्टान्त स्वल्प एक अपवादिक स्थिति का उल्लेख किया जहाँ ऐसा प्रतीत होता था कि राष्ट्रपति मंत्रिपरिषद् की मंत्रणा के अनुसार कार्य नहीं कर सकता है। क्या क्यालोमर्वे मणोघन द्वारा पुर.स्थापित आजापक पाठ के समक्ष यह ध्रुववाद ठहर सकता है, इस प्रश्न का समाधान निर्वाचन के विद्वान्ती को लागू करके निकालना होगा। मंत्रिपरिषद् की मंत्रणा के प्रश्न पर इसका लागू करने पर यह प्रतीत होगा कि जहाँ इस प्रकार की मंत्रणा उपलब्ध नहीं होती है अथवा जहाँ कृप्य अन्तर्निहित रूप से इस प्रकार का हो कि उसे विद्यमान मंत्रिपरिषद् की मंत्रणा से सम्पन्न न किया जा सकता हो जहाँ राष्ट्रपति के लिए मंत्रिपरिषद् की मंत्रणा के अनुसार कार्य करना अनिवार्य नहीं हो सकता है।

विस्तृत जानकारी के लिए देखिए शमशेर सिंह बनाम पञ्जाब राज्य, 1974

उ० न्या० 2192, पैरे 66—32

श्री जैलसिंह के राष्ट्रपतित्व काल के अन्तिम समय के दौरान, विशेष रूप से शक-विरोधक, जिसे राष्ट्रपति ने ग्भीरुति प्रदान नहीं की थी और स्वीकृति प्रदान करने के बारे में दी गई मंत्रणा को कथित रूप में पुनर्विचार के लिए लौटा दिया गया था, यह प्रतिवाद कुछ अधिक सुतरा हुआ गया था।

13. सविधान सभा वाद-विवाद, खण्ड 7, पृ० 1158 और खण्ड 8, पृ० 107.
14. देखिये एम पी जैन “प्रोप्राइटी आफ डिमोन्स्ट्रेशन आफ सौर सभा” जर्नल आफ कान्टीट्यूशनल एण्ड पालियामेन्ट्री स्टडीज, खण्ड 5 नं 3
15. एम. एन. कोल एण्ड एस एन शकधर, प्रैक्टिस एण्ड प्रोसिजर ऑफ पालियामेंट, मैट्रोपालिटन, दिल्ली, तीसरा संस्करण, 1978 पृ 158
16. वही, पृ. 159, एम एन कोल, इफैक्ट्स आफ डिमोन्स्ट्रेशन अपॉन पेरिसि विजिनिम इन पालियामेंट, जर्नल ऑफ पालियामेन्ट्री इन्फारमेशन, खण्ड-चार, नं 1, पृ 19
17. मार्केसिनिम, पूर्वोल्लिखित, पृ 17-18
18. सविधान का अनुच्छेद 108 (5)
19. ए. आई. आर. 1962, उच्चतम न्या 694
20. कोल और शकधर, पूर्वोल्लिखित, पृ 160
21. वही, पृ. 160-161 और कोल, जे. पी. आई (खण्ड 4, स. 1), पूर्वोल्लिखित।

22. उदाहरण के लिए देखिए भारत का राजपत्र, प्रसाधारण भाग-1, 27 दिसम्बर, 1970.
23. "टाइम्स ऑफ इण्डिया", 19 मई, 1970 और देखिए "द हिन्दु", 1९ मई, 1970.
24. लोक सभा वाद-विवाद, 1-2 सितम्बर, 1970
25. सरकार को न्यूनतम 149½ मतों (240 सदस्यों में से उपस्थित और मतदान करने वाले 224 सदस्यों के दो-तिहाई) की आवश्यकता थी। देखिए सुभाष काश्यप, "द इण्डियन प्रिंमिज एण्ड द कांस्टिट्यूशन, द टेबल (लंदन) खण्ड 40, 1971 (1972)
26. द ईअर्स ऑफ एंडीवर, मिलेविट्ट स्पीचेंज ऑफ इंदिरा गांधी, अगस्त, 1966 से अगस्त, 1972, नई दिल्ली, पृ 75-76

□□□

दल सचैतक, संसदीय विशेषाधिकार और दल-परिवर्तन विरोधी कानून

हमारे संसदीय इतिहास में पहली बार, आठवीं लोक सभा के नवें सत्र में शासक दल के मुख्य सचैतक (Chief Whip) की कार्यवाही को लेकर सदन के समक्ष विशेषाधिकार का प्रश्न उठाया गया। इसमें बहुत सरमा-सरमा भीर विवाद पैदा हुआ तथा सविधानिक, वैधानिक और संसदीय प्रक्रिया की दृष्टि से गहनपूर्ण मुद्दे उठाये गए।

मामले के तथ्य 17 नवम्बर, 1967 की प्रश्न-वाला के बाद प्रश्न के एक सदस्य (श्री दिनेश गोस्वामी) ने प्रश्न के क्षेत्राधिकार में आने वाले स्थानों में नागा-लैंड के चुनावों के लिए मतदान केन्द्रों की स्थापना के संबंध में एक प्रश्न उठाना चाहा, इस पर बहुत शोरगुल हुआ, घनेक बार व्यवधान डाला गया और कई सदस्य तो प्रश्न में ही विवाद करने लगे। एक ही मास घनेक सदस्य बोल रहे थे और सभी अध्यक्ष की अनुमति के बिना बोल रहे थे। ऐसे में जो कुछ कहा गया, उसमें मैं अधिपक्ष सुनाई नहीं दिया। अध्यक्ष और अध्यक्ष के आदेश से कार्यवाही वृत्तान्त में सम्मिलित नहीं किया गया। निरन्तर व्यवधान डाल जाने के कारण और सभी और से हो रहे शोरगुल के बीच अध्यक्ष के लिए व्यवस्था कायम करना कठिन हो गया। उन्होंने टिप्पणी की कि सदन में जो हा रहा है, वह बहुत शर्मनाक और खेदजनक है और इस प्रकार के "अपकार्य और हुडबुडा" के लिए उनके मन में कोई जगह नहीं है। अध्यक्ष महोदय द्वारा भर्त्सना किए जाने के बाद और श्री गोस्वामी द्वारा उठाये गए मुख्य मुद्दे में सम्बन्धित मामलों को स्पष्ट करने के लिए गृह मंत्री के सहमत हो जाने पर सदन में तनाव और शोरगुल घटने लगा और ऐसा लगा कि सदन में फिर से सामान्य और व्यवस्थित रूप से कार्य होने लगा, किन्तु सभी दो सदस्यों, श्री रामधन और प्रोफेसर के. के. तिवारी के बीच तीव्री झड़प हो गई। अध्यक्ष ने कहा कि उन्हें नहीं सुनाई दिया कि प्रोफेसर तिवारी और श्री रामधन ने एक-दूसरे से क्या कहा किन्तु प्रोफेसर तिवारी को उठकर श्री रामधन को डराते-

घमकाते हुए, उनकी ओर बढ़ते देखा। अध्यक्ष ने देखा कि वे दोनों एक-दूसरे की ओर बढ़े और उन्होंने एक-दूसरे को मुनके दिगाये। इन परिस्थितियों में, मन्त्रत अध्यक्ष ने सभा को 14 वजे पुनः समवेत होने के लिए स्थगित कर दिया।

दोपहर बाद जब सभा पुनः समवेत हुई तो अध्यक्ष ने दोनों सदस्यों (श्री रामधन और प्रोफेसर के. के. तिवारी) को व्यक्तिगत स्पष्टीकरण देने को कहा। दोनों सदस्यों ने कहा कि उनकी एक-दूसरे के प्रति कोई दुर्भावना नहीं थी। श्री रामधन ने कहा कि उन्होंने तो केवल अपने प्रति अनुचित व्यवहार किये जाने पर आपत्ति की थी। प्रोफेसर के. के. तिवारी ने यह स्पष्टीकरण दिया कि सदन में अपने सभी माधियों के प्रति उनका व्यवहार सम्मानजनक और मित्रतापूर्ण रहा है और उनकी भावना श्री रामधन को किसी भी प्रकार से घमकी देने की नहीं थी। तत्पश्चात् अध्यक्ष ने यह विनिर्णय दिया कि इस मामले को यही समाप्त समझा जाय। अध्यक्ष के इस विनिर्णय के बाद भी सत्यश्री रामधन और राजकुमार राय दोनों सनारूढ कांग्रेस (भाई) दल के निलम्बित सदस्य-महित अनेक सदस्य इस बात पर अड़े हुए थे कि अध्यक्षपीठ को प्रोफेसर तिवारी का उनके आपत्तिजनक व्यवहार के लिए खेद व्यक्त करने और क्षमायाचना करने के लिए कहना चाहिए। ऐसा लगता था कि जब तक ऐसा नहीं किया जाएगा तब तक वे सभा की कार्यवाही को नहीं चलने देंगे। अध्यक्ष ने सदस्यों में व्यवस्था कायम रखने का अनुरोध किया और उनमें अपनी सीटों पर बैठ जाने का अनुरोध किया ताकि सभा की कार्यवाही सुचारु रूप में चल सके। फिर भी अनेक सदस्य खड़े ही रहे और उन्होंने अध्यक्ष से उनके विनिर्णय पर बहुसं करनी चाही। इस स्थिति में, कांग्रेस (भाई) दल के मुख्य मंचनेक (श्री एच. के. एल. भगत) ने सभा में उन दोनों सदस्यों को लिखित "व्हिप" जारी किए। स्पष्टतः ऐसा उसी दिन किया गया था। "व्हिप" हाथ से निम्न गए थे और उसमें सदस्यों से कहा गया था कि वे "और धामें कुछ न कहें" तथा अध्यक्ष के विनिर्णय का पालन करें। भारत अथवा ब्रिटेन के विधानमण्डलों में कहीं भी इस प्रकार का व्हिप जारी किए जाने का पूर्वदृष्टांत नहीं था। व्हिप का पाठ इस प्रकार था :

श्री रामधन,

आप अब भी कांग्रेस पार्टी में हैं। मैं, कांग्रेस पार्टी के मुख्य सचिव के रूप में आपसे और धामें कुछ न कहने तथा अध्यक्ष के विनिर्णय का पालन करने के लिए कहता हूँ। यह व्हिप है जिसका पालन अनिवार्य है।

एच. के. एल. भगत

17-11-87

श्री रामधन,

"ममद मदस्य"

त्रिय श्री राजकुमार राय,

भाप अब भी कांग्रेस पार्टी में है। अध्यक्ष ने निर्णय दिया है। हम सब को अवश्य ही इसका पालन करना चाहिए और हम उनके निर्णयों से विरुद्ध और भागे न बोलें। मैं मुख्य सचेतक के रूप में आपको यह बात बता रहा हूँ। यह स्थिति है जिसका पालन अनिवार्य है।

पक्ष के एक भगत

7-11-57

श्री राजकुमार राय

"संसद सदस्य"

विधुप जारी करने के पश्चात् श्री भगत ने सभा में निम्नलिखित रिपब्लिकी की

"महोदय, मैं एक बात स्पष्ट कर देना चाहता हूँ। वह अध्यक्षीय के निर्णय का पालन नहीं कर रहे हैं। मैंने कांग्रेस पार्टी के मुख्य सचेतक के रूप में उन्हें और श्री राय, दोनों को एक विधुप जारी कर दिया कि वे कांग्रेस पार्टी के विधुप का पालन करें और अध्यक्षीय के निर्णय को चुनौती न दें। यदि वे विधुप की अवज्ञा करना चाहते हैं, तो वे जानबूझकर ऐसा करें। मैंने विधुप जारी कर दिया है और मैं उन दोनों को विधुप जारी करने के लिए प्रोत्साहित हूँ।"

बाद में 17 से 20 नवम्बर, 1957 के दौरान अनेक सदस्यों (सर्वश्री रामधन, के. पी. उन्नीकुण्णन, जयपाल रेड्डी, मधु दण्डवते और विद्यानरयण शुक्ल) ने सदन के दो सदस्यों—सर्वश्री रामधन और राजकुमार राय—को डराने-धमकाने और सभा में विधुप जारी करके सदन में उनके वाक्स्वतन्त्र्य को प्रतिबन्धित करने के लिए संसदीय कार्य मंत्री (श्री एच. के. एल. भगत) के विरुद्ध विशेषाधिकार के प्रश्न के अलग-अलग नोटिस दिए।

प्रस्तावित मुद्दे

सदस्यों द्वारा विशेषाधिकार के प्रश्न को लेकर दिये गए नोटिसों से जो प्रश्न उत्पन्न हुए, उनमें से कुछ प्रश्न इस प्रकार हैं

- (एक) क्या संसदीय कार्य मंत्री को, कांग्रेस (भाई) पार्टी का मुख्य सचेतक होने के नाते, अपनी पार्टी के दो सदस्यों को सभा में विधुप जारी करने का अधिकार है,
- (दो) क्या मंत्री को उपर्युक्त तरीके से विधुप जारी करके जानबूझकर दोनों सदस्यों को सभा में सदस्य के रूप में अपने कर्तव्यों से निर्वहन से रोकने तथा उन्हें डराने-धमकाने के लिए दोषी ठहराया जा सकता है,
- (तीन) क्या मंत्री ने किसी प्रकार अध्यक्ष के क्षेत्राधिकार का अतिक्रमण किया है,
- (चार) क्या सभा में लिखित अवकाश मौखिक विधुप जारी करना सदन की व्यवधानता है; और
- (पांच) ऐसे में जब कि सभा के सम्मुख कोई प्रस्ताव नहीं था, क्या इन दोनों

सदस्यों को अध्यक्ष के विनिर्णय का पालन करने का निर्देश देने के लिए
विह्वल जारी किया जा सकता है ?

“विह्वल”—अर्थ और कार्य

शब्दकोष में “विह्वल” का शाब्दिक अर्थ है झूठ अथवा कुन्देयुक्त कोड़ा, जिसका प्रयोग किसी व्यक्ति को अपराध का दण्ड देने अथवा अश्वचालित वग्घी को चलाने में धोड़े की तीव्र गति से दौड़ाने हेतु उसे पीटने के लिए किया जाता है। इसी प्रकार “दू विह्वल” का अर्थ है किसी व्यक्ति या पशु को कोड़ा मारना। ऐसा माना जाता है कि इस शब्द की उत्पत्ति घासेट की शब्दावली में हुई है जिसमें शिकारी का वह कमंचारी, जो शिकारी कुत्ते (हाउण्ड्स) को सभालने और उन्हें उनके स्थान में रखने के लिये जिम्मेदार होता था “विह्वल इन” कहलाता था।

राजनीतिक दलों और संसदीय जीवन के सन्दर्भ में “विह्वल” दलों और उनके सदस्यों के बीच सदन के मामले में एक महत्वपूर्ण कड़ी है। “विह्वल” दल के नेताओं और सदस्यों के बीच सूचना के आदान-प्रदान के लिए दोतरफा माध्यम रूप से कार्य करता है। “विह्वल” संसदीय दल अथवा ग्रुप का वह अधिकारी होता है जो उससे सदस्यों की उपस्थिति को सुनिश्चित करने, विभिन्न मुद्दों के सम्बन्ध में दल की नीति से उन्हें अवगत कराने और सभा में उठने वाले विशिष्ट मुद्दों के सम्बन्ध में मतदान करने के मामले में दल के अनुशासन का पालन कराने हेतु समय-समय पर आवश्यक निर्देश अथवा विह्वल जारी करने के लिए जिम्मेदार होता है। दूसरी ओर, विह्वल विभिन्न मुद्दों के सदन में सदस्यों की राय के बारे में जानकारी भी जुटाता है और दल के नेताओं को महत्वपूर्ण जानकारी प्रदान करता है।

ऐसा माना जाता है कि सर्वप्रथम घटारहवीं शताब्दी में सर एडमंड बर्क द्वारा ब्रिटेन के हाउस आफ कॉमन्स में इस शब्द का संसदीय सन्दर्भ में प्रयोग किया गया था। सन् 1769 में ऐसा हुआ कि एडमंड बर्क ने हाउस आफ कॉमन्स में एक मत विभाजन के मामले में मतदाताओं को एकत्रित करने के लिए किये गये प्रबल प्रयासों का उल्लेख करते हुये बताया कि किस प्रकार संसद के मंत्रियों ने अपने समर्थकों को एकजुट करने के लिए प्रबल प्रयास किए, किस प्रकार उन्होंने सभी दिशाओं से अपने सदस्यों को “विह्वल” करके सदन में बुला भेजा। बर्क द्वारा प्रयुक्त यह शब्द जनता को अच्छा लगा और शीघ्र ही यह संसदीय प्रयोग में आम हो गया।

वस्तुतः ब्रिटेन में पार्टी की नीतियों के अनुसार मतदान करने की प्रणाली के विकास के साथ-साथ विह्वल की संकल्पना का भी क्रमिक रूप से विकास हुआ है। उदाहरण के लिए वर्ष 1836 में केवल 23 प्रतिशत मामलों में दलगत आधार पर सभा में मत विभाजन के रूप में मतदान हुआ, अर्थात् 100 में से 77 मामलों में सदस्यों द्वारा दल के विरुद्ध मतदान किया गया। 1898 तक दल की नीति के

अनुसार किए गए मतदान की प्रतिश्रुति बख्तर 69 हो गई। वर्ष 1924—28 के दौरान यह बख्तर 95 प्रतिशत हो गई और 1948 में यह बख्तर-बख्त 98 प्रतिशत तक जा पहुँची।¹

विधुप वेस्टमिन्स्टर की प्रतिरूप मसदों तक हो सीमित नहीं है। यह सयुक्त राज्य अमरीका जैसे देशों में भी जहाँ हाउस आफ रिप्रेजेंटेटिव्स में प्रत्येक दल की विधुप के रूप में जाने जाने वाले एक सदस्य की सेवाएँ प्राप्त होती हैं। वेस्टमिन्स्टर के समान ही अमरीकी कांग्रेस में विधुप आवश्यक दोनरफा सम्प्रदाय का कार्य करते हैं, एक ओर तो वे दल के नेताओं को सदस्यों के विचारों में अग्रगत कराने हैं और दूसरी ओर सदस्यों को नेता के विचारों की जानकारी देते हैं।

भारतीय मसदीय प्रणाली के मन्दम में हिमी ससदीय दल का विधुप बह व्यक्ति होता है जिसे यह सुनिश्चित करने के लिए पदनामित किया जाता है कि दल के सदस्य वर्णित मसदा में उपस्थित हो और वे बहुत्वपूर्ण मुद्दों पर दल द्वारा निर्णित की गई नीति के अनुसार मतदान करें। लोक सभा/राज्य सभा में सरकारी पक्ष का मुख्य सचेतक मसदीय कार्य मन्त्री होता है और वह सीधा सदन के नेता के प्रति उत्तरदायी होता है। सरकार को मसदीय कार्यों के सम्बन्ध में परामर्श देना उसके कर्तव्य का अंग है। जहाँ तक सदस्यों का सम्बन्ध है, मुख्य सचेतक दल के नेता के नेत्र और कान के रूप में कार्य करना है। सब के दौरान, दल के नेता का परामर्शदाता होने के नाते उन्हें निरन्तर प्रधान मन्त्री से सम्पर्क बनाये रखना होता है। दो राज्य मन्त्री मुख्य सचेतक की सहायता करने हैं उनका यह उत्तरदायित्व है कि वह यह सुनिश्चित करें कि प्रत्येक सदस्य अपने दायित्व को भली-भाँति निभाये और उनका दल मुद्द, अजबूत और सुमगटित रहे सत्तारूढ़ दल और विपक्षी दलों के सचेतक सामान्य हित के मामलों को हल करने और अनेक नाजुक अवसरों पर एक-दूसरे का समझने और आपसी सान्निध्य के लिए मिलत रहते हैं। इन प्रकार सत्तारूढ़ दल और विपक्ष के सचेतक मसदीय लोकतन्त्र के सुचारु और शुभाल कार्यकरण के लिए बहुत महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं।

पिछले कुछ दशकों में सचेतक के कार्यों में बहुत वृद्धि हो गई है और उसमें कई दिशाओं में विस्तार हो गया है। विशेषकर मसदीय राजनीति में सचेतक बहुत महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। सरकार का बने रहना अथवा न बने रहना, सदन में एक निर्णायक मत पर निर्भर हो सकता है। सरकारी पक्ष के सचेतक को "सभा की वक्ता और उसे कायम रखना" होता है, जिसका तात्पर्य यह है कि सदस्यों को सदन की सम्पूर्ण बैठक के दौरान मत विभाजन सूचक घंटियों की स्वर सीमा में रखकर मरुपुति सुनिश्चित करना उसकी जिम्मेदारी है विशेषकर ऐसे समय में जबकि हिमी महत्वपूर्ण मुद्दों पर विचार किया जा रहा हो। उनका सर्वाधिक महत्वपूर्ण कार्य सदस्यों की उपस्थिति सुनिश्चित करना और विशेष रूप से

महत्त्वपूर्ण मुद्दों पर अपने दल की शक्तियों को व्यवस्थित रखना है। सगद् में गचेतक दल के प्रबन्धक होने हैं और ससदीय दल के प्रबन्धक की कला को 'व्हिप-कापट' कहा जा सकता है।

सभा प्रबन्धक होने के नाते सत्तारूढ दल के मुख्य गचेतक को मतभेदों को दूर करता होता है और दूसरे दलों के गचेतकों से परामर्श करके सभा के कार्य को योजनाबद्ध करना होता है। उसे एक ओर ससद् के सदस्यों, उनके पीठासीन अधिकारियों तथा उनके मन्त्रियों और दूसरी ओर मन्त्रियों और सरकार के मन्त्रालयों और विभागों के बीच संपर्क बनाये रखना होता है। संक्षेप में ध्याज सचेतक के कार्यों की परिधि में प्रबन्ध, सम्प्रेषण और प्रबोधन का कार्य सम्मिलित है। वे अपने सदस्यों को सभा के कार्य और विभिन्न मुद्दों पर दल की नीति से अवगत रखते हैं और दल के अनुशासन को लागू करते हैं। यहाँ हमारा सरोकार मुख्यतः सचेतकों की प्रबन्धकीय भूमिका अथवा उनके अनुशासनिक कार्यों से है।

व्हिप (सचेतक) के पद के अतिरिक्त "व्हिप" शब्द का एक और अर्थ भी है। मंत्री के दौरान विभिन्न दलों के सचेतक अपने सदस्यों को महत्त्वपूर्ण वाद-विवादों और मत विभाजनों की सूचना देने और उन्हें मतदान का समय बताने तथा समय पर उपस्थित रहने हेतु बहने के लिए आवश्यक नोटिस और निर्देश भेजते हैं। ऐसे नोटिस और/अथवा निर्देश भी "व्हिप" कहलाते हैं। ऐसा बताया जाता है कि ब्रिटेन के हाउस ऑफ कॉमन्स में 1621 में ही ऐसे व्हिपों का प्रयोग किया जाता रहा है जब मन्त्राट के मंत्री को छ बार अधोरेखांकित नोटिस भेजे जाते थे।

व्हिप की किस्में

दलगत निर्देशों के सदर्भ में व्हिप तीन प्रकार के कहलाते हैं— एक बार रेखांकित व्हिप, दो बार रेखांकित व्हिप और तीन बार रेखांकित व्हिप। इनका पाठ जितनी बार अधोरेखांकित होता है, उसी के आधार पर इन्हें ऐसा कहा जाता है। रेखाओं की संख्या इस बात की सूचक है कि सदन के सम्मुख रेखांकित मुद्दे का महत्त्व और उनकी अविलम्बनीयता किस स्तर की है। एक अधोरेखा युक्त व्हिप सबसे सामान्य होता है, इसमें सदस्य को सदन में तारीख विशेष को समय विशेष पर उपस्थित रहने को कहा जाता है। साथ ही एक अधोरेखा इस बात की भी सूचक है कि मत विभाजन होने की संभावना नहीं है। दो अधोरेखायुक्त व्हिप अधिक बाध्यकर और दल का भाषेयाकृत कड़ा निर्देश माना जाता है। यह उग स्थिति में जारी किया जाता है जबकि कोई पर्याप्त महत्त्वपूर्ण कार्य हो और मत विभाजन की संभावना हो। तीन अधोरेखायुक्त व्हिप सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण कार्य और मत-विभाजन का सूचक होता है। सदस्य के लिए इसका पालन करना और सदन में उपस्थित होना अनिवार्य होता है। यह पूर्णतः बाध्यकर है और कोई भी सदस्य अपने जोगिम पर ही इसकी अवज्ञा कर सकता है। तीन अधोरेखायुक्त व्हिप की

अवज्ञा किए जाने पर निश्चित रूप से सम्पूर्ण अनुसामनिक कार्यवाही किए जाने की पूर्ण सम्भावना होती है।

राइट जैकमन ने ब्रिटेन के हाउस आफ कॉमन्स में कामवैटिव प्रोर नेचर पार्टी के विधियों द्वारा जारी तीन प्रकार के विधियों को निम्नलिखित उदाहरणों द्वारा स्पष्ट किया है :

(एक)

गुरुवार, 2 अगस्त को हाउस 2.30 बजे म० ५० सम्मेलन होगा,

यदि आरम्भिक दृष्टा नो लाइमेंसिड बिज के लिए दस बजे वाला नियम

स्वीकृत करने का प्रस्ताव 10 बजे म० ५० प्रस्तुत किया जाएगा।

कॉमन मार्केट में सर्वप्रथम सरकार के एक प्रस्ताव पर चर्चा होगी (पहला दिन)

सप्तरां चर्चा के दौरान पार्लियमन्ट में उपस्थित रहने के लिए विशेष रूप से अनुरोध किया जाता है।

लाइमेंसिड विधेयक लाईंस के मुताबिकों पर आगे विचार (यदि पूरा न हुआ हो)

मन विभाजन होगा और टीक दस बजे म० ५० तथा कार्य की समाप्ति तक आपने उपस्थित रहने के लिए विशेष रूप से अनुरोध किया जाता है बराने कि आपने इससे अनुसम्वित रहने की पूर्ण अनुमति न ले ली हो।

गुरुवार 3 अगस्त को हाउस 2.30 बजे म० ५० सम्मेलन होगा।

कॉमन मार्केट पर चर्चा की समाप्ति।

एक घंटा महत्वपूर्ण मत विभाजन होगा और 9.30 बजे म० ५० आपकी उपस्थिति आवश्यक है।

गुरुवार, 4 अगस्त को हाउस 11 बजे म० ५० सम्मेलन होगा।

प्रस्तावना के लिए स्थान

आपको उपस्थित होने का अनुरोध किया जाता है।

मार्गिन रेडमेपने
(कामवैटिव विधेय)

1961

(दो)

गोपनीय

सोमवार, 5 अप्रैल 1965 को हाउस 2 30 बजे म० प० समवेत होगा ।

रेंट बिल : दूसरा वाचन और घन मकल्प का समिति चरण ।

(घन सकल्प-45 मिनट के लिए इग्जैमिटेड बिजनेस)

मत विभाजन होगा और आपकी उपस्थिति अनिवार्य है ।

इंडस्ट्रियल एंड प्राविडेंट सोसाइटीज बिल (लाईंस) : दूसरा वाचन

(समेकन कार्यवाही)

साउथ ईस्ट एशिया ट्रीटी ऑफ़ेनाइजेशन (इम्युनिटीज एंड प्रिविलेजेस)
आर्डर सम्बन्धी प्रस्ताव पर विचार

(इग्जैमिटेड बिजनेस)

मिनिस्टर्स आफ़ दि क्राउन आर्डर को रद्द करने के लिये विपक्ष का अनुरोध
(एस० आई० 1965 स० 319)

(इग्जैमिटेड बिजनेस)

मत विभाजन हो सकते हैं और कार्यवाही समाप्ति तक आपकी उपस्थिति अनिवार्य है बशर्ते कि आपने इसके तौर पर अनुपस्थित रहने की अनुमति न ले ली हो ।

नोट : इंडस्ट्रियल एंड प्राविडेंट सोसाइटीज बिल (लाईंस) के लिये 10 बजे वाला नियम स्थगित करने का प्रस्ताव 10 बजे म० प० प्रस्तुत किया जायेगा ।

मंगलवार, 6 अप्रैल, को हाउस 2.30 बजे म० प० समवेत होगा ।

चांसलर आफ़ दि एक्सचेंजर बजट पर चर्चा आरम्भ करेंगे ।

बजट संकल्पों के पारित हो जाने तक आपकी उपस्थिति अनिवार्य है

(एडवर्ड शाटें)

(लेबर विूप)

1965

भारत में भी हमारे यहाँ वैसे ही तीन प्रकार के विूप हैं, निम्नलिखित उदाहरण संसद में कांग्रेस (आई) दल द्वारा जारी तीन प्रकार के विूपों को स्पष्ट करते हैं :—

(एक)

संसद में कांग्रेस (आई) दल

दिप सख्या 10/8/9/87

125, ससद् भवन

नई दिल्ली

4 दिसम्बर, 1987

राष्ट्रीय नौवहन बोर्ड चुनाव मगलवार, 8 दिसम्बर, 1987 को 11.30

बजे से 14.30 बजे तक समिति कमरा सं० 62, पहला तल, ससद् भवन में होंगे

दल के उम्मीदवार निम्न हैं

1 श्रीमती एम० चन्द्रशेखर

2 श्रीमती विद्यावती चतुर्वेदी

3 श्री निरयानन्द मिश्र

लोक सभा में कांग्रेस (आई) दल के सभी सदस्यों से अनुरोध है कि वे बिलों में उपस्थित रहें और दल के उम्मीदवारों के पक्ष में अवश्य ही मत दें। सदस्यों से यह भी अनुरोध है कि वे नीचे बताए गये तरीके से मतदान करें।—

मत विभाजन सख्या 1 से 135

श्रीमती एम० चन्द्रशेखर

मत विभाजन सख्या 136 से 270

श्रीमती विद्यावती चतुर्वेदी

मत विभाजन सख्या 271 से आगे के सदस्य श्री निरयानन्द मिश्र के पक्ष में

अपने प्रथम अधिमान मत डालें

सदस्यों से यह भी अनुरोध है कि वे दल के उम्मीदवारों से भिन्न किसी अन्य उम्मीदवार को कोई अधिमान मत न दें।

एच० के० एल० भगत

मुख्य सचेतक

सेवा में

लोक सभा में कांग्रेस (आई) दल के सभी सदस्य

(दो)

संसद में कांग्रेस (आई) दल

दिप सं० 7/8/9/87

125, ससद् भवन

नई दिल्ली

1 दिसम्बर, 1987

सरकारी कार्य की निम्न मंजूरियों को बुधवार, 2 दिसम्बर, 1987 को लोक सभा में लिया जायेगा :—

- (एक) 1987-88 के लिये बजट (सामान्य) के सम्बन्ध में अनुदानों की अनुपूर्क मांगों और उससे सम्बन्धित विनियोग (संख्या 5) विधेयक पर चर्चा और मतदान;
- (दो) प्राधिकृत अनुवाद (केन्द्रीय विधि) संशोधन विधेयक पर विचार तथा उसे पारित करना;
- (तीन) निरसन और संशोधन विधेयक पर विचार तथा उसे पारित करना; और
- (चार) पारसी विवाह और विवाह विच्छेद (संशोधन) विधेयक पर विचार और उसे पारित करना।

लोक सभा में कांग्रेस (आई) दल के सभी सदस्यों से अनुरोध है कि वे बुधवार, 2 दिसम्बर, 1987 को सभा में उपस्थित रहे और सरकार के पक्ष का समर्थन करें।

शीला दीक्षित
उप मुख्य सचिव

सेवा में

लोक सभा में कांग्रेस (आई) दल के सभी सदस्यों

(तीन)

संसद में कांग्रेस (आई) दल

दिनांक 6/3/9/87

125, संसद भवन

नई दिल्ली

19 नवम्बर, 1987

सदस्यों को सूचित किया जाता है कि संविधान (56 वां संशोधन) विधेयक, 1987 मंगलवार, 24 नवम्बर, 1987 को लोक सभा में विचार करने तथा पारित करने के लिए लिया जायेगा।

जैसा कि सदस्यों को विदित हो है, भारत के संविधान में संशोधन करने वाला विधेयक सदन की समस्त सदस्य संख्या के बहुमत से तथा उक्त सदन के उप-

दल सचेतक, गणसदीय विरोधाधिकार और दल-पञ्चवर्तन विरोधी कानून/237

स्थित तथा मतदान करने वाले सदस्यों के दो-तिहाई से अन्यून बहुमत से पारित होता है।

अतः लोक सभा में कांग्रेस (आई) दल के सभी सदस्यों से अनुरोध किया जाता है कि वे अपना कार्यक्रम इस प्रकार बनाए जिसमें कि वे मंगलवार, 24 नवम्बर, 1987 को सभा में और विधेयक पर विचार करने तथा पारित करने के प्रत्येक चरण पर उपस्थित रह सकें और सरकार के पक्ष का समर्थन कर सकें।

एच० के० एन० भगत
मुख्य सचेतक

सेवा में

लोक सभा में कांग्रेस (आई) दल के सभी सदस्य।
(चार)

समूह में कांग्रेस (आई) दल

बिहप मस्या 13/8/9/87

125, मसद भवन,
नई दिल्ली।

8 दिसम्बर, 1987

आगामी कुछ दिनों के दौरान लोक सभा में चर्चा हेतु कार्य की कुछ महत्वपूर्ण मई ली जाएंगी। अतएव, लोक सभा में कांग्रेस (आई) दल के सभी सदस्यों से अनुरोध किया जाता है कि वे मसद के सानु अधिवेशन के अन्त तक दिल्ली में रहें और सभा में उपस्थित रहें तथा सभा में चर्चा के लिये आने वाले विभिन्न विषयों पर सरकार के पक्ष का समर्थन करें।

एच० के० एन० भगत
मुख्य सचेतक

सेवा में

लोक सभा में कांग्रेस (आई) दल के सभी सदस्य।

इससे यह पता चलता है कि एक ओर ब्रिटेन के तैवर और कजर्वेटिथ गणसदीय दल के बिहपो द्वारा जारी किये गये बिहपो और दूसरी ओर भारत में कांग्रेस (आई) गणसदीय दल के बिहपो द्वारा जारी किये गये बिहपो में प्रयोग की गई भाषा में कुछ अन्तर है। सबसे महत्वपूर्ण अन्तर यह है कि जबकि ब्रिटेन के बिहप उपस्थित

रहने के लिये केवल "अनुरोध" अथवा "विशेष रूप से अनुरोध" करते हैं या उपस्थिति को "अनिवार्य" घोषित करते हैं, भारत में व्हिप इससे भी आगे बढ़ जाते हैं और वे सदस्यों को न केवल उपस्थित रहने के लिए कहते हैं अपितु उन्हें सरकार के पक्ष का समर्थन करने के लिए भी निर्देश देते हैं अथवा व्हिप द्वारा बताये गये तरीके से "दल के उम्मीदवारों के पक्ष में अवश्य ही मतदान करने के लिए" कहते हैं। ब्रिटेन में व्हिप "समर्थन" या "मतदान" के लिये नहीं केवल "उपस्थिति" के लिये ही अनुरोध करते हैं। यद्यपि दल के सदस्यों को उपस्थित रहने के लिये कहन का आग्रह स्पष्ट ही है और उनसे आशा की जाती है कि वे किसी भी मत विभाजन में दल के निर्णय का समर्थन करेंगे, समस्त ब्रिटेन के हाऊस ऑफ कॉमन्स में चली आ रही प्रथा में एक विशेष तरीके से मतदान करने के लिये व्हिप में विशेष निर्देश देना किसी सदस्य की अभिव्यक्ति की पूर्ण स्वतंत्रता और सदन में मतदान करने के उसके मौलिक विशेषाधिकार का हनन समझा जाता है।

ब्रिटेन में, व्हिप का मिलना दल की सदस्यता का विशेषाधिकार समझा जाता है और कोई भी सदस्य व्हिप को न मानने के लिए स्वतंत्र है। हाऊस ऑफ कॉमन्स में व्हिप को जारी करना दल का आन्तरिक मामला माना जाता है और व्हिप हमेशा हाऊस के बाहर जारी किया जाता है। सभा में व्हिप को मौलिक अथवा लिखित रूप में जारी करने की बात की कल्पना भी नहीं की जा सकती। इस प्रकार के व्हिप को जारी करने और सदस्य को व्हिप न मानने के विरुद्ध चेतावनी देने का अर्थ वास्तव में सभा की अवमाना हो सकता है। व्हिप में सदस्यों को केवल सभा के कार्य की सूचना दी जाती है और यह सुनिश्चित किया जाता है कि वे सभा में उपस्थित रहें।³ यदि कोई सदस्य किसी अन्य सदस्य को बोलने में रोकने की कोशिश करता है अथवा उसमें अपना भाषण जारी न रखने के लिये कहता है तो इसका तात्पर्य सदस्य को उत्पीड़ित करना होगा। इसके अतिरिक्त, व्हिप अध्यक्षीय के कृत्यों पर अपना अनधिकार स्वीकार नहीं जमा सकता और व्हिप का प्रयोग हाऊस में स्पीकर द्वारा दिये गये विनिर्णय को चुनौती देने से सदस्यों को रोकने में नहीं किया जा सकता। ब्रिटेन में हाऊस ऑफ कॉमन्स के दीर्घकालीन इतिहास में ऐसा कोई मामला नहीं आया है जब व्हिप सभा में ही जारी किया गया हो अथवा जब दल के मुख्य व्हिप ने दल के कुछ चुनीदा सदस्यों को ही कोई व्हिप जारी किया हो।

राबर्ट जैक्सन के अनुसार, ब्रिटेन के राजनैतिक दलों में खुले विद्रोह को रोकने के लिए व्हिप का काम घमकी भरी भाषा में नहीं किया जाता है।⁴ लेकिन एक दूसरा मत भी है जो इस बात पर जोर देता है कि दल की सदस्यता के दायित्वों का पालन सुनिश्चित करने के लिए अनुशास्ति की भूमिका का होना आवश्यक है। उदाहरणार्थ, मेवर पार्टी की आचार महिमा में अनेक बड़ी अनुशासनात्मक कार्यवाहियों की व्यवस्था है। पहली, मुख्य रूप से लिखित में भर्त्सना। दूसरी, "निलवन"

जो वास्तव में परिवीक्षाधीन अवधि है जिसके दौरान सदस्य को दक्षिण पार्टी की चर्चा में भाग नहीं लेने दिया जाता है, तथापि उसमें धाया की जाती है कि वह पार्टी के विह्वल या पालन करे। एक अन्य प्रति गम्भीर अनुशासित पार्टी विह्वल का वापस लिया जाना है जिसके बारे में निर्णय (जिनका की प्रति) संसदीय लेबर पार्टी करती है। पार्टी विह्वल को वापस लेने का अर्थ यह होता है कि सदस्य को अब विह्वल द्वारा मार्गनिर्देश वाला साप्ताहिक परिपत्र नहीं भेजा जाता है और वह वास्तव में संसदीय दल का सदस्य नहीं रहता है। इसका विस्तृत उलट प्रभाव भी पड़ सकता है क्योंकि जिस सदस्य के मामले में विह्वल वापस लिया गया होता है वह अपने मत के अनुसार बोल सकता है और मतदान कर सकता है और इस प्रकार वह संसदीय दल के अन्दर की अपेक्षा उसके बाहर ज्यादा परेशानी पैदा कर सकता है। एक और कार्यवाही यह हो सकती है कि उसे राष्ट्रीय दल से निष्कासित कर दिया जाए और उसके निर्वाचन क्षेत्र से दल के उम्मीदवार के रूप में उसे पुनः चुनने, से इकार कर दिया जाए।¹⁵ तथापि हाउस आफ कामन्स में मतविभाजन प्रावियों में दल के विह्वल के आदेश को न मानने के कारण संसद सदस्यों को दंड देने के लिए दल से किसी सदस्य को निष्कासित करने के अधिकार का अनेक वर्षों से प्रयोग नहीं किया गया है।¹⁶

प्रश्न यह है कि भारत में वर्तमान स्थिति किस प्रकार और कहा तक उसमें भिन्न है ?

साधारण और मतदान करने की स्वतंत्रता का विशेषाधिकार भारत के सविधान में, सदस्यों, समितियों और संसद सदस्यों के विशेषाधिकारों का निर्धारण इसलिए नहीं किया गया है ताकि उनका निर्धारण आमतौर पर संसद द्वारा पारित विधि द्वारा किया जा सके तथा यह भी कहा गया है कि जब तक उनका ऐसा निर्धारण नहीं हो जाता है, वे वही रहेंगे जो सविधान के लागू होने के दिन वे ब्रिटिश के हाउस आफ कामन्स में थे। फिर भी, भारत के सविधान के निर्माताओं ने दो विशेषाधिकारों को सबसे अधिक महत्त्व दिया जिनको वे संसदीय लोकतंत्र की सफलता के लिए आवश्यक मानते थे और इसलिए उन्होंने उनको सविधान के पाठ में अनुच्छेद 105(1) और (2) में विशेष रूप से सम्मिलित किया। संसद के सदस्यों के ये विशेषाधिकार सदस्यों और उनकी समितियों में भाषण और मतदान करने की स्वतंत्रता के विशेषाधिकार हैं। संसद में या उसकी किसी समिति में कहीं हुई किसी बात अथवा दिए हुए किसी मत के विषय में संसद के किसी सदस्य के विरुद्ध किसी न्यायालय में कोई कार्यवाही न चल सकेगी। सविधान के अनुच्छेद 105(1) और (2) का पाठ निम्नवत है।

105(1), इस सविधान के उपबन्धों के तथा संसद की प्रक्रिया के विनियामक नियमों और स्पाई आदेशों के अधीन रहते हुए संसद में वाक् स्वातंत्र्य होगा।

(2) संसद् में या उसकी किसी समिति में कहीं हुई किसी बात अथवा दिए हुए किसी मत के विषय में संसद् के किसी सदस्य के विरुद्ध किसी न्यायालय में कोई कार्यवाही न चल सकेगी और न किसी व्यक्ति के विरुद्ध संसद् के किसी सदन के प्राधिकार के द्वारा या अधीन किसी प्रतिवेदन, पत्र, मतों या कार्यवाहियों के प्रकाशन के विषय में इस प्रकार की कोई कार्यवाही चल सकेगी ।

इस प्रकार कोई भी सदस्य संसद् में अपने भाषण और कृत्य के लिए केवल नविधान के उपबंधों और सदन के नियमों तथा अनुशासन के अधीन है । उसे संसद् अथवा उसकी किसी समिति में कहीं गई किसी बात अथवा दिये हुए किसी मत के विषय में पूर्ण विवेकाधिकार प्राप्त है । सदस्य बिना किसी भय के अथवा पक्षपात के अथवा अपने विचार रखने के कारण किसी भी तरह के प्रतिकूल परिणाम के प्रति आशंकित हुए बिना निरुक्त रूप में बोल सकते हैं और मत दे सकते हैं । वे जैसा चाहें, अपने विचार रख सकते हैं और मत दे सकते हैं । दलीय व्यवस्था और पार्टी विधि प्रस्था की विद्यमानता में यह स्वतंत्रता विधिमूर्खता के रूप में कहा तक कम की जा सकती है ? यह प्रश्न 1973 में उस समय उठा था जब तत्कालीन लोक सभा अध्यक्ष डा जी एस बिल्लन ने एक संसदीय दल द्वारा अपने सदस्यों को अन्य दलों के सदस्यों के साथ मेल मिलाप न रखने के लिए जारी कथित निदेश के संबंध में विवेकाधिकार के प्रश्न को नामजूर करते हुए अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित टिप्पणी की थी :

उन्हें अपने दल की बैठक में, अपने दल की कार्यकारिणी समिति की बैठक में हर विषय पर चर्चा करने का अधिकार है और उन्हें अपने दल के लोगों को निदेश देने का अधिकार है । यदि उनके दल का कोई व्यक्ति इसका विरोध करता है और मेरे सामने आता है और कहता है यह केवल निदेश ही नहीं है, यह सदस्य की हैमियत में मेरे कर्तव्य निर्वहन के मार्ग में एक रुकावट है, तब मैं इस पर विचार करूँगा । "7

पुन 1978 में, श्री एडुआर्डो पलेरो ने विवेकाधिकार समिति के प्रतिवेदन पर की जाने वाली कार्यवाही के सम्बन्ध में दल में निर्णय करने के लिए दल की बैठक बुलाने के कारण प्रधान मंत्री और जनता संसदीय दल के पदाधिकारियों के विरुद्ध विवेकाधिकार के प्रश्न के बारे में एक सूचना दी । प्रधान मंत्री ने श्री पलेरो के प्रस्ताव पर अपनी टिप्पणियों में अध्यक्ष को सूचित किया कि इस मामले पर चर्चा की गई थी परन्तु इस मामले में जनता पार्टी ने कोई विधि जारी नहीं किया था । इस पर अपनी सम्मति न देने हुए अध्यक्ष ने यह टिप्पणी की :

"मैंने पिछले विनिर्णयों ने यह स्थापित किया है कि सभा दल की बैठकों में होने वाली किसी चर्चा को ध्यान में नहीं रखेगी । जब सभा विवेका-

धिकार के प्रश्न के बारे में नियंत्रण करती है, उस समय यह धर्दे-न्यायिक सभ्या के रूप में कार्य करती है। सभा के समक्ष आये प्रस्ताव पर पक्षपातपूर्ण ढंग से विचार नहीं किया जा सकता। परन्तु इस जैसे मामलों में भी, दन द्वारा मांगने पर चर्चा करना कोई गलत बात नहीं है क्योंकि इसमें सदस्यों को सभा के समक्ष आये प्रस्ताव के प्रति सही दृष्टिकोण के बारे में अन्य सदस्यों को भावस्त करने का अवसर मिल सकता है।¹

दल परिवर्तन विरोधी कानून (anti-defection law) भारत के संविधान अथवा सदन के प्रक्रिया सम्बन्धी नियमों में मचेनक का कोई उल्लेख नहीं है। वास्तव में, हाल ही तक राजनैतिक दलों को इस विषय में कोई जानकारी नहीं थी। संविधान (बावनवा संशोधन) विधेयक, 1985, जिसे दल परिवर्तन विरोधी कानून के रूप में जाना जाता है, पारित होने के बाद से "मिहप" ने हमारी समक्षीय लोक-तांत्रिक प्रणाली में महत्वपूर्ण स्थान में लिया है। इस संशोधन में अन्य बातों के साथ-साथ दल परिवर्तन के आघात पर निरर्द्धता का भी उपबन्ध है।

(1) मसद् अथवा राज्य विधानमण्डल का कोई सदस्य जो किसी राज-नैतिक दल का सदस्य हो, सदन का सदस्य होने के लिए निरर्द्ध होगा।

(क) यदि उसने ऐसे राजनैतिक दल की जिम्का वह सदस्य है अपनी सदस्यता स्वीकृति में छोड़ दी है; या

(ग) यदि वह ऐसे राजनीतिक दल द्वारा जिसका वह सदस्य है अथवा उसके द्वारा इन निमित्त प्राप्तिहृत किसी व्यक्ति या प्राधिकारी द्वारा दिये गये किसी निदेश के विरुद्ध दोनों ही दशाओं में, ऐसे राजनीतिक दल, व्यक्ति या प्राधिकारी की पूर्व अनुज्ञा के बिना, सदन में मतदान करता है या मतदान करने में विरत रहता है और ऐसे मतदान या मतदान करने में विरत रहने की ऐसे राजनीतिक दल, व्यक्ति या प्राधिकारी ने ऐसे मतदान या मतदान करने में विरत रहने की तारीख से पन्द्रह दिन के भीतर याक नही किया है।

संविधान की दसवीं अनुसूची के उपबन्धों के अधीन अध्ययन द्वारा बनाये गये लोक सभा सदस्य (दल परिवर्तन के आघात पर निरर्द्धता) नियम, 1985 में अन्य बातों के साथ-साथ यह उपबन्ध है कि दसवीं अनुसूची के अन्तर्गत किसी सदस्य की निरर्द्धता के सम्बन्ध में केवल अध्ययन में याचिका द्वारा ही पूछा जा सकता है। याचिका पर विचार करने के परधान अध्ययन याचिका की रद्द कर सकता है अथवा यह घोषणा कर सकता है कि सदस्य निरर्द्ध हो गया है। (खण्ड 6 और 8)

अतः यह स्पष्ट है कि संविधान (बावनवा संशोधन) अधिनियम, 1985 तथा इसके अन्तर्गत बनाये गये दल-परिवर्तन विरोधी नियमों के लागू होने पर राजनीतिक

दलों को सर्वप्रधानिक मान्यता एवं वैधता मिलने लगी तथा दल नेतृत्व द्वारा जारी निर्देश विधिसंगत बन गए हैं। अतः पार्टी निर्देशों अथवा व्हिप का उल्लंघन करने से सदस्य निरहं हो सकता है और उसे सदस्यता से वंचित होना पड़ सकता है। तथापि, यह बात नोट की जानी चाहिए कि निरहं होने के लिए सदस्य को "राजनीतिक दल द्वारा जारी निर्देश के विरुद्ध सदन में मतदान करना होगा या विरत रहना होगा"। मतदान से भिन्न कार्यों पर यह लागू नहीं होता अर्थात् यह सदन में भाषण देने की किसी सदस्य की स्वतंत्रता में बाधक नहीं है।

विशेषाधिकार का मामला

वर्तमान मामले में सुस्थापित प्रक्रिया के अनुसार अध्यक्ष महोदय ने संसदीय कार्य मंत्री के विरुद्ध 17-20 नवम्बर, 1987 के दौरान प्राप्त विशेषाधिकार के मामले सम्बन्धी सभी सूचनाएँ उनकी टिप्पणी के लिए भेजी। जब 18 नवम्बर, 1987 को कुछ सदस्यों ने सदन में मामला उठाने की अनुमति माँगी, तो अध्यक्ष ने अन्य बातों के साथ-साथ टिप्पणी की

"मैं आपको यह आश्वासन दे सकता हूँ कि इस सदन में भाषण की स्वतंत्रता के मौलिक अधिकार का हनन नहीं किया जा सकता और न ही कभी किया जाएगा। इसका प्रश्न ही नहीं उठता। मैंने श्री भगत अथवा अन्य कभी किसी मामले में कोई निर्णय नहीं लिया है क्योंकि मुझे इस मामले की जांच करनी है। मुझे इसकी जांच करने का समय दीजिए। यही मैं चाहता हूँ। मामले का अध्ययन किये बिना मैं अपना निर्णय नहीं दे सकता। पहले मुझे यह जांच करनी है कि क्या यह एक प्रथम दृष्टया मामला है—। मुझे इस मामले के सभी पहलुओं का अध्ययन करने दीजिए। मुझे दोनों पहलुओं से ही देखना है—मैं आपको आश्वासन दे सकता हूँ कि यदि मैं उनके स्पष्टीकरण में सतुष्ट नहीं हुआ तो नियमों के अनुसार कार्यवाही करूँगा।"

संसदीय कार्य मंत्री, श्री एच. के. एल. भगत ने अपनी टिप्पणियों और उत्तर के रूप में मलौभाँति तैयार एक विस्तृत वक्तव्य 1 दिसम्बर को अध्यक्ष महोदय को भेजा, जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित बातें कही गई थी—

- (एक) संविधान के अनुच्छेद 105 (1) में सदन में भाषण की स्वतंत्रता के अधिकार की गारंटी दी गई है, "वर्तते कि यह संविधान के उपबंधों तथा संगद की प्रक्रिया को विनियमित करने वाले नियमों एवं स्थायी आदेशों के अनुरूप हो।"
- (दो) श्री रामधन और श्री राय सभा की कार्यवाही में बाधा डाल रहे थे, अध्यक्ष पर आरोप कर रहे थे और अध्यक्ष के विनिर्णय का निरंतर उल्लंघन करके

सदन तथा अध्यक्ष महोदय की प्रशंसा करना कर रहे थे। उन्हें लिखित विह्वल भेजा गया था कि "वे अध्यक्ष के विनिर्णय को मान लें।"

- (तीन) यद्यपि सदन की गरिमा, मर्यादा एवं अनुशासन बनाए रखने का दायित्व एवं विशेषाधिकार अध्यक्षपीठ का होता है तथापि सदस्यों का भी कर्तव्य है कि नियमों के अनुसार तथा विभिन्न दलों/ग्रुपों के नेताओं/मंचेतकों के निर्देशों के अनुसार कार्य करें ताकि सभा की कार्यवाही के सुचारु रूप से संचालन को सुनिश्चित करने के लिए किसी परिस्थिति विशेष में अपने सदस्यों को नियन्त्रित करके अध्यक्षपीठ की सहायता को जा सके।
- (चार) मंचेतकों के विभिन्न सम्मेलनों में भी यह चर्चा की जा चुकी है कि मंचेतकों को जिम्मेदारी सन्निहित दलों के सदस्यों द्वारा सदन की मर्यादा और गरिमा बनाये रखने में सहायता की सहायता करना भी है।
- (पांच) मुख्य मंचेतक/मंचेतक का सदन में अपने दल के सदस्यों को विह्वल जारी करने में कोई नहीं शक सञ्चिता। यदि सदन में कुछ मुद्दे प्रचलित उठ जाते हैं और मन विभाजन हो जाता है तो मंचेतकों को ही अपने सदस्यों को निर्देश देना होता है कि वे सदन में चल रही कार्यवाही पर क्या रवैया अपनायें।
- (छह) मंचेतक सदन में विशेषाधिकार का उत्पन्न तथा गरिमा और अनुशासन बनाए रखने के दोषी सदस्यों को ही अनुदेश जारी कर सकते हैं।

निष्कर्षण श्री भगत ने सदस्यों के भाषण की स्वतन्त्रता के अधिकार के बारे में अपना विश्वास दोहराया जैसा कि संविधान के अनुच्छेद 105 में दिया गया है और कहा कि दोनों सदस्यों के प्रति उनकी कोई दुर्भावना नहीं थी तथा उनके कर्तव्यपालन में बाधा डालने तथा उन्हें परेशान करने का कोई प्रश्न ही नहीं था। उनसे अध्यक्षपीठ की आज्ञा की अवहेलना न करने के लिए बहने का उनका मात्र यही उद्देश्य था कि सदन की मान-मर्यादा तथा अनुशासन बनाये रखा जाये।

भगती जी के वक्तव्य की एक एक प्रति, जिसमें इस मामले के बारे में उनकी टिप्पणी प्रस्तुत थी, उन सभी सदस्यों को दी गई जिन्होंने विशेषाधिकार हल्ला की सूचनाएं दी थी। सदस्य उत्तर से मत्तुष्ट नहीं हुए और उन्होंने पूर्ववर्ती मुद्दों को दोहराया। उनमें से एक श्री मधु दण्डवते ने अन्य दोनों के साथ-साथ कहा कि श्री भगत ने "विह्वल का उत्पन्न न करने के लिए श्री रामधन और श्री राय को सदन में खुले तौर पर घमस्की दिए जाने" से संबंधित आपत्ति के बारे में कुछ नहीं कहा। श्री रामधन ने तो यहाँ तक कहा कि श्री भगत के उत्तर से तो सभा की प्रशंसा बढ़ी है जो उन्होंने दावा करके और उनके द्वारा सदन में अपने दल के सदस्यों को विचार व्यक्त करने से रोकने के लिए अधिकार के दुरुपयोग में की है। श्री जयपाल रेड्डी ने अध्यक्ष की पूर्ववर्ती टिप्पणियों का हवाला दिया कि "विह्वल

पार्टी का आंतरिक मामला है" और पूछा कि सदन में बहिष की सुले तौर पर घमकी इसके अनुरूप कैसे है। श्री उन्नीकृष्णन ने अन्य बातों के साथ-साथ इस बात पर जोर दिया कि यद्यपि सदस्यगण, विशेषतौर पर मुख्य सचेतक, अनुशासन बनाये रखने में अध्यक्ष महोदय की सहायता कर सकते हैं तथापि वे "अध्यक्ष के कृत्यों को नहीं ले सकते" और नियमों को लागू करने का प्रयास नहीं कर सकते।

अध्यक्ष महोदय ने सदस्यों द्वारा व्यक्त किये गये विचारों और संसदीय कार्य मंत्री की टिप्पणियों पर विचार करने के पश्चात् लोक सभा प्रक्रिया तथा कार्य संचालन संबंधी नियमों के नियम 222 के अधीन 14 दिसम्बर, 1987 को सदन में विशेषाधिकार का प्रश्न उठाने की स्वीकृति दे दी। तत्पश्चात् श्री रामधन ने सदन की अनुमति मांगी। सदन द्वारा अनुमति दिये जाने के पश्चात् श्री रामधन ने विशेषाधिकार का प्रश्न उठाया। इस मामले पर सदन में विस्तारपूर्वक चर्चा हुई। श्री रामधन के प्रतिरिक्त कुल 14 सदस्यों ने बहस में भाग लिया। संबंधित मुद्दों के महत्त्व को देखते हुए, विशेषाधिकार प्रश्न पर बोलते हुए सदन में कुछ सदस्यों द्वारा दिये गये भाषणों से कुछ प्रश्न उद्भूत करना उचित होगा।

श्री रामधन

सविधान में "दल" और "सचेतक" शब्दों का कोई जिक्र नहीं है। 52वां संशोधन और उसके द्वारा जोड़ी गई 10वीं अनुसूची में 'सभा' 'विधानमंडल' इस 'मूल राजनीतिक दल' शब्दों की परिभाषा दी गई है। इसमें ऐसे व्यक्ति प्रथवा प्राधिकारी की बात कही गई है जिसको दल द्वारा 'इस निमित्त' प्रथवा मतदान करने या मतदान से विरत रहने के संबंध में निर्देश देने हेतु प्राधिकृत किया गया हो। यदि यह मान भी लिया जाए कि सचेतकों को उपरोक्त प्राधिकार है, तो भी उनका क्षेत्राधिकार मत विभाजन के दौरान मतदान तक सीमित है और इसका सविधान और प्रक्रिया नियमों के अन्तर्गत सदस्यों को दिये गये अधिकारों का प्रति-लघन करने के लिए प्रयोग नहीं किया जा सकता है।

❀ ❀ ❀ ❀ ❀

सदस्यों को अनुशासित करने का अधिकार अध्यक्ष को है। सभा का नेता प्रथवा मुख्य सचेतक किसी सदस्य को निलम्बित करने का प्रस्ताव भी तब तक प्रस्तुत नहीं कर सकता है जब तक कि अध्यक्ष किसी सदस्य को अग्रद्वार बंद कराने के कारण नाम लेकर न पुकारे।

❀ ❀ ❀ ❀ ❀

तब कि बहिष होने वाले मत विभाजन के समय सदस्यों की उपस्थिति सुनिश्चित करने के लिए जारी किये जाने हैं वे दल के सभी सदस्यों को बिना किसी अपवाद के जारी किये जाते हैं। कुछ सदस्यों को ही एक ऐसे विषय पर बहिष जारी करना, जिस पर मतदान या मत विभाजन न हो रहा हो, बहिष का मजाक बनाना है।]

मचेतको के अधिकारों और कृत्यों के बारे में सभा द्वारा कोई नियम नहीं बनाये गये हैं और न ही सभा के नियमों में उनका उल्लेख है क्योंकि इसका सभा में कोई सबध नहीं है और विद्रुप जारी करना दलों का प्रातरिक मामला है।

माननीय अध्यक्ष को सभा की प्रक्रिया तथा कार्यवाही पर नियंत्रण रखने का पूर्ण अधिकार है हालांकि इस बारे में सर्वोच्च अधिकार सभा के पास ही है। अन्य कोई भी व्यक्ति सभा की प्रक्रिया प्रथवा कार्यवाही को नियंत्रित प्रथवा विनियमित नहीं कर सकता और किसी विधि प्रथवा नियम के अन्तर्गत विद्रुप जारी करने की शक्ति किसी को नहीं दी गई है।

❀ ❀ ❀ ❀ ❀

मसदोय कार्य मन्त्री के उत्तर में सभा की अवमानना का मामला और गम्भीर हुआ है क्योंकि उन्होंने माननीय अध्यक्ष की उपस्थिति में अपने दल के सदस्यों की सभा में अभिव्यक्ति पर रोक लगाई है। सभा में भाषण की अभिव्यक्ति के ये अधिकार को दवाने का यह उनका स्पष्ट प्रयास था। यदि सचेतक इस प्रकार सदस्यों को सभा में किसी मामले में बोलने प्रथवा न बोलने के लिए निर्देश देने करता है तो सदस्यों के संवैधानिक अधिकार प्रभावित होकर रह जायेंगे। इस स्थिति में मैं अध्यक्ष महोदय से विनम्र निवेदन करता हूँ कि इस मामले को विचार के लिए तथा उस पर निर्णय लेने के लिए विशेषाधिकार समिति को मौका जाए।

प्रो० मधु बंडवले

अनुच्छेद 105 के अन्तर्गत हमें जो भाषण की स्वतन्त्रता की गारंटी दी गई है वह संविधान में निर्धारित प्रक्रिया तथा विभिन्न नियमों, प्रक्रिया और स्थायी प्रादेशों में निर्धारित बातों के अधीन है—नियम 352 में भी भाषण की स्वतन्त्रता पर कतिपय प्रतिबंध लगाये गये हैं। किन्तु इसके अतिरिक्त अनुच्छेद 105 के अन्तर्गत मसद सदस्यों को प्राप्त भाषण की स्वतन्त्रता पर अन्य कोई प्रतिबंध नहीं है।

“जहाँ तक विद्रुप का सबध है, संविधान की दसवीं अनुसूची में इस सबध में कोई बात उल्लेख नहीं है। यह बहुत स्पष्ट है कि जहाँ विद्रुप की शक्तियों के क्षेत्राधिकार का सम्बन्ध है, यह भी मतदान करने और मतदान से विरत रहने से सम्बंधित है कि जब किसी विशेष दल में मतदान करने हेतु विद्रुप जारी किया जाता है और यदि मतदान उमकें विरत किया जाता है प्रथवा मतदान से विरत रहा जाता है तो यह उमका उल्लंघन है। यदि कोई विधायक मसद दल ऐसे मामले में क्षमा कर देता है तो अध्यक्ष उसे अनहं नहीं कर सकता। केवल जब वे उसे विद्रुप की प्रति भेजते हैं और उसे यह बताया जाता है कि उल्लंघन के कारण इसे क्षमा नहीं किया गया है और उस पर कार्यवाही की गई है तभी अध्यक्ष यह घोषणा कर सकता है कि मसद ने मसद की सदस्यता खो दी है” जहाँ तक अनुच्छेद 105 के अन्तर्गत प्रदत्त भाषण की स्वतन्त्रता पर प्रतिबंध का संबंध है, इसके लिए केवल नियम 352 है। उसके परि-

नामस्वरूप हम यह देखते हैं कि इस सभा में भाषण की स्वतन्त्रता जो हमें प्राप्त है वह संविधान द्वारा प्रदत्त मौलिक अधिकारों के अग्रणी नागरिकों को प्राप्त भाषण की स्वतन्त्रता की तुलना में निर्वाह है।

❀

❀

❀

❀

वह विशेषाधिकार का विशेष मामला है। इसलिए सभा में प्रस्तुत किये बिना अध्यक्ष को शक्ति प्राप्त है कि वह पूरे मामले को विशेषाधिकार समिति को सीधे भेज दें और भविष्य के लिए एक उदाहरण स्थापित करें।

❀

❀

❀

❀

श्री एस० जयपाल रेड्डी

इस सभा में, यह स्पष्ट है कि भाषण की स्वतन्त्रता का पूर्ण अधिकार है वगैरें कि वह अध्यक्ष के निर्देशों के अनुरूप हो। इन प्रतिबंधों का अध्यक्ष द्वारा लागू किया जाना होता है। इन्हें सचेतक द्वारा लागू नहीं किया जा सकता। 'परन्तु इस मामले में उन्होंने श्लिष्ट जारी किया और एक मौलिक घमकी द्वारा सदन में श्लिष्ट दिया।

श्री बी० आर० भगत

संसदीय कार्य मंत्री न दा माननीय सदस्य, श्री रामधन और श्री राजकुमार राय को, उनके द्वारा अध्यक्ष महोदय के विनिर्णय को चुनौती देकर उस पर विवाद कर और उसकी प्रालोचना कर विशेषाधिकार का हनन करने प्रस्ताव सदन की अवमानना करने से केवल रोका है। श्लिष्ट की प्रणाली के बिना, सदन की कार्यवाही का मुख्यवर्षित एवं मर्यादित ढंग में संचालन नहीं किया जा सकता। श्लिष्ट सभा में उपस्थित एवं अनुशासन हेतु एक व्यवस्था है। श्री रामधन उस समय सदन की अवमानना करने वाले थे तथा उस समय संसदीय कार्य मंत्री का यह कर्तव्य था कि वे उन्हें अध्यक्षपीठ की आज्ञा मानने की सलाह दें और उन्होंने ऐसा किया। इसलिए यह कोई मुद्दा नहीं है। इसमें विशेषाधिकार हनन का प्रश्न नहीं उठता।

श्री शरद विघे

संसदीय कार्य मंत्री ने सदस्य को अध्यक्ष द्वारा दिये गये विनिर्णय को स्वीकार करने के लिये कहा है। क्या ऐसा करना किसी भी तरह भाषण की स्वतन्त्रता पर प्रतिबंध लगाना है? प्रत्येक सदस्य अध्यक्ष द्वारा दिये गये विनिर्णय को मानने के लिए बाध्य है। उन्हें अध्यक्ष महोदय के विनिर्णय पर टीका-टिप्पणी तक करने का कोई अधिकार नहीं है और जब कभी हम अध्यक्ष महोदय के विनिर्णय के विरोध में सदन से बाहर चले जाते हैं तो मेरे विचार में यह भी सदन की अवमानना है पर सामान्यतः हम इस बात को बहुत हल्के रूप में लेते हैं। यहाँ हमारी पार्टी के एक सदस्य का अध्यक्ष महोदय के निर्णय को चुनौती देने में यना करना बोलने की स्वतन्त्रता पर पावन्दी लगाना है, यह सब कहना असंगत है। अतः इसमें विशेषाधिकार का कोई हनन नहीं होता है।



सदन की कार्यवाही को सुचारु रूप से चलाने और इस उद्देश्य हेतु प्रादेश, मलाह तथा सदन में आचार व्यवहार के बारे में मददगारों को निर्देश आदि देने का कर्तव्य मुख्य सचेतक का होता है। जहाँ तक इसका प्रश्न है इसमें विशेषाधिकार के हनन का कोई प्रश्न ही नहीं है। जब भी सदन में व्यवस्था होती है तो दोनों ओर से विधेय को मदद की कार्यवाही को सुचारु रूप से चलाने में अध्ययन की सहायता करनी होती है। इस दृष्टि से यदि सदस्यों को कोई निर्देश दिया जाता है तो विशेषाधिकार हनन का कोई प्रश्न ही नहीं उठता और न ही भाषण की स्वतन्त्रता पर प्रतिबंध का मवाल उठता है तो विधेय भी नहीं है। ये सदस्यों को मात्र निर्देश और मित्रवत मलाह है कि वह सदन की अवमानना न करें। इसलिए सभा का सचालन सुचारु रूप में करने के लिए... सदन में सुने और पर निर्देश या मलाह देने में कोई गलती नहीं है। इसमें विशेषाधिकार का कोई प्रश्न नहीं उठता क्योंकि यह सारी घटना सदन में सभी के सामने घटित हुई है।

रक्षा मंत्रालय में रक्षा उत्पादन और पूर्ति विभाग में राज्य मंत्री (श्री शिवराज पाटिल)

याँद गसदीय कार्य मंत्री अपने दल के सदस्यों को सदन की कार्यवाही में बाधा न डालने और उचित व्यवहार करने तथा सदन की कार्यवाही को सुचारु रूप से चलाने में सहायता करने का निर्देश देते हैं तो क्या इसे विशेषाधिकार हनन कहा जा सकता है ?

माननीय सदस्य को नियमों का उल्लंघन करने की अनुमति नहीं दी गई थी। उन्हें माननीय अध्यक्ष द्वारा दिए गये विनियम की अवमानना करने की अनुमति नहीं दी गई थी। माननीय अध्यक्ष को दो बार सभा को स्थगित करना पड़ा था। क्या इस बात को भूल सकते हैं ? क्या हम यह कह सकते हैं कि सदस्य को इस प्रकार का व्यवहार करने का जिसमें सभा कार्य न कर सके और फिर सभा में विशेषाधिकार का दावा करने का अधिकार है। यदि माननीय समदोय मंत्री उनके किर्मा भी भिन्न नीति के प्रतिपादन पर, विभिन्न नीतियों को सामने रखने पर, कुछ नए विचार सुझाने अवसर सरकार के विचार की प्रतीक्षा करने पर टाका जाता तो हमारे लिए यह मानने का अधिकार है कि उसे अपने विचारों का अभिव्यक्त करते हुए टोका गया...

अब प्रश्न यह है कि क्या कार्यवाही की जा सकती है... जहाँ तक सविधान और साथ ही नियमों का संबंध है, मैं नहीं समझता कि हमें कोई संदेह है कि यदि माननीय सदस्य समझते हैं कि यह बहुत महत्वपूर्ण मुद्दा है, तो टोक है इस पर सम्पूर्ण सभा द्वारा निष्णय किया जाए यदि हम इसे विशेषाधिकार समिति को सौंपते हैं तो हम इसे ऐसी समिति को सौंपते हैं जो समझ का अर्थ है और इस प्रकार हम मामले को उच्चतम न्याय को नहीं सौंप रहे हैं। नियम 226 के अनुसार, यह सभा महा इस प्रश्न पर विचार करे और निष्णय ले... इस मामले को विशेषाधिकार

समिति के समक्ष क्यों ले जाया जाए ? क्या इस मामले को लम्बा खींचने, इसका प्रचार करने और कठिनाइयाँ पैदा करने के लिए ही ऐसा किया जा रहा है ? फिर तथ्यों का पता लगाने का कोई प्रश्न ही नहीं है । तथ्य हम सबके सामने हैं ।

श्री आरिफ मोहम्मद खां

प्रश्न यह है कि नया सदन में व्यवस्था बनाये रखने के प्रश्न को सम्बन्धित दलों के सचेतकों पर छोड़ा जा सकता है ? जी नहीं । यह पूर्णतः अध्यक्ष की शक्ति के अंतर्गत निहित है, यह अध्यक्ष महोदय का विशेषाधिकार है । यह शक्ति किसी दल के सचेतक अथवा मुख्य सचेतक को नहीं प्रदान की जा सकती ।

हमें इस सभा के सदस्यों के विशेषाधिकार सम्बन्धी मामलों को दलगत दृष्टिकोण से नहीं देखना चाहिए । विशेषाधिकार हनन का यह मामला किसी एक सदस्य का नहीं है । यह पूरे सदन का मामला है ।

श्री सोमनाथ रथ

मविधान के अनुच्छेद 105 में परिभाषित अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता को सभा के नियमों और प्राक्रियाओं द्वारा प्रतिबन्धित किया गया है । लोक सभा के प्राक्रिया तथा कार्य संचालन नियम अनुच्छेद 105 के उपबन्धों के अन्तर्गत प्राप्त शक्तियों के अनुसार बनाये गए हैं ।

न केवल विनिर्णय का वक्तव्य अध्यक्ष महोदय की टिप्पणियों और वक्तव्यों की आलोचना सदन के अन्दर या बाहर नहीं की जा सकती है । यह अध्यक्ष और सदन की अग्रमानता है । संसदीय प्रणाली की सरकार में एक दल का सदन के अन्दर अपना आन्तरिक संगठन हाता है और यह कार्य मुख्य सचेतक द्वारा किया जाता है । सम्पूर्ण देश के सचेतकों के सम्मेलन में माननीय सदस्यों के सदन के अन्दर विशेषाधिकार और व्यवहार पर विस्तार से चर्चा की गई है । सम्मेलन का यह मत है कि दोषी सदस्य को सत्तारूढ़ दल तथा विपक्षी दलों के सचेतकों द्वारा अनुशासित किया जाना चाहिए ।

श्री संफुद्दीन चौधरी

“इस सभा के सदस्यों को इस सभा में भाषण देने का निर्वाह अधिकार है और कोई विधि उन्हें नहीं रोक सकता” इस मामले में मैं इसे विधि नहीं मानता । इस सभा में हम केवल उसी को विधि मान सकते हैं जो मतदान करने अथवा मतदान से विरत रहने अथवा विरोध में मतदान करने से सवधित हो । इसलिए यह विधि नहीं है । यह सत्तारूढ़ दल के सदस्यों को सोचना है कि क्या विधि के नाम पर इस प्रकार के हास्यास्पद निर्देश जारी किए जाने चाहिए वे अथवा नहीं । ‘ इस मामले विशेष में सदस्य की भाषण देने की स्वतन्त्रता के अधिकार का गम्भीर उल्लंघन हुआ है जोकि सभा का सदस्य होने के नाते हमें प्राप्त है, वह केवल प्रक्रिया नियमों के अन्तर्गत ही आता है और उसे एक दल-विशेष के

मुख्य मंचेतक ने कुचनने का प्रयास किया है। इसलिए यह पूरी सभा के लिए विता का विषय है—इसे तत्काल विज्ञेपाधिकार समिति को भेज दिया जाना चाहिए और इसे किसी विधेय विज्ञेय के मनमाने निर्देशों के लिए नहीं छोड़ा जाना चाहिए।'

(श्री पी० शिवशंकर) योजना मन्त्री, कार्यक्रम क्रियान्वयन मन्त्री और विधि तथा न्याय मन्त्री

इस मामले में संबंधित प्रश्न यह है कि विज्ञेपाधिकार का हमल साम्बल में क्या है? इसलिए हमें पता लगाना है कि क्या सदस्य का अध्यक्ष महोदय के विनियम पर टिप्पणी करने की अनुमति दी जानी चाहिए थी। यदि हाँ, तो क्या कोई टिप्पणी आदि की गई थी। इस मामले का दूसरा भाग यह है कि क्या इसे माननीय सदस्य की वाक् स्वतन्त्रता को दबाना माना जा सकता है, मरा निवेदन यह है कि सदन में अवस्था बनाये रखने के लिए यहाँ पर बैठ मुख्य मंचेतक अपने सदस्यों को प्राय कहते हैं कि बैठ जाइये और यदि हम उस विधेय का मकीर्ण प्रयत्न करें तो जब भी वे ऐसी कार्यवाही करते हैं विज्ञेपाधिकार इनके दायी होगा वास्तव में किसी ऐसी कोई प्रणाली व्यवस्था प्रोफार्मा की व्यवस्था नहीं है कि विधेय कैम जारी किया जा सकता है, इसके अभाव में विधेय मौलिक भी हो सकता है व्यवस्था लिखित भी। क्या यह सलाह में हट कर है, यह तत्कालीन विधेय मनाह के अलावा और कुछ नहीं था। मैं यह नहीं समझता कि इन माननीय सदस्यों के भाषण के अधिकार में हस्तक्षेप कैसे बढ़ा जा सकता है जिस में विज्ञेपाधिकार प्रस्ताव की जरूरत पड़े। मरा निवेदन है कि प्रथम दृष्टि में यह कोई मामला नहीं है।

श्री विनय गोस्वामी

"यह साधारण मामला नहीं है जैसा मेरे मित्र न बताया है। कबल इस तथ्य में कि अध्यक्षपद ने सभा की अनुमति के लिए अपनी सहमति दी है, पर स्पष्ट हो जाता है कि प्रत्यक्ष यह मामला बनता है जिस पर न्याय निर्णय की आवश्यकता है। अब इस पर निर्णय कौन देगा? क्या विज्ञेपाधिकार के इस मामले पर यह सभा निर्णय लेगी अथवा यह मामला विज्ञेपाधिकार समिति में जायगा मेरे विचार में अनुच्छेद 105, अनुच्छेद 19 के अन्वयान नहीं है। दूसरा दृष्टिकोण यह है कि अनुच्छेद 105, अनुच्छेद 19 के अन्वयान है। क्या हम इस महत्वपूर्ण संवैधानिक मामले को सभा के आधार पर तय करेंगे? यह सभा इसे स्वीकार अथवा अस्वीकार करेगी और इस प्रकार इस में अन्तर्निहित मुद्दे स्पष्ट नहीं हो पायेंगे। इसलिए यह मामला विज्ञेपाधिकार समिति को गौण जाए ताकि वह अनुच्छेद 105 में क्षेत्राधिकार तथा उसमें उठाए गए विभिन्न मुद्दों के बारे में उन्हें सम्मान निर्णय दे सके।

बाल केवल अनुच्छेद 105 के क्षेत्राधिकार की नहीं है। प्रश्न यह है कि क्या विधेय सदन में किसी सदस्य को दण्ड-समका सकते हैं? दूसरा प्रश्न यह है कि

क्या यह दल का आन्तरिक मामला है। क्या दल के आन्तरिक दस्तावेज को इस सदन के परिसर में परिचालित किया जा सकता है, जबकि बाद-विवाद चल रहा हो? यदि सभा मतों द्वारा, निर्णय करती है तो भावी मार्गदर्शन के लिए इन सभी मुद्दों तक तक सम्मत निर्णय नहीं हो सकेगा। इसीलिए मैं चाहता हूँ कि यह मामला विशेषाधिकार समिति को सौंपा जाए।

श्री राजकुमार राय

इसमें कुछ मामला इतना है कि क्या संसदीय कार्य मन्त्री, मुख्य सचिव के रूप में सदन के अन्दर किसी सदस्य को विह्वल जारी करके यह कह सकते हैं कि वह आगे न बोलें जबकि वह बोल रहे हों। ऐसा करना किसी सदस्य की वाक् स्वतंत्रता का हनन करना है। सभी ने यह स्वीकार किया है कि जो जारी किया गया था वह विह्वल था। यह भी सच है कि विह्वल जारी करना एक दल का आन्तरिक मामला है। अब निर्णय इस बात का होना है कि क्या किसी दल का मुख्य सचिव विह्वल जारी करने के लिए इस सदन के परिसर का उपयोग कर सकता है।

वास्तव में हम अध्यक्षपीठ के विनिर्णय का उल्लंघन नहीं कर रहे थे जैसा कि आरोप लगाया गया है। यदि यह मान भी लिया जाये कि हम विनिर्णय का उल्लंघन कर रहे थे तो उस हालत में भी केवल अध्यक्ष ही हमारे विरुद्ध कार्यवाही कर सकता हैं। हम यह जानना चाहते हैं कि क्या माननीय अध्यक्ष महोदय इस विशेषाधिकार को संसदीय कार्य मन्त्रालय को सौंपना चाहते हैं। यह एक ऐसा मामला है जहाँ पर अध्यक्ष सभी बातों का साक्षी हैं। इसलिए मेरे विचार से विशेषाधिकार समिति को सौंपने के लिए यह एक उपयुक्त मामला है। दूसरे एक ऐसे मामले पर जिसमें कुछ महत्वपूर्ण मुद्दे निहित हों, सभा में मतदान द्वारा निर्णय नहीं लिया जाना चाहिए। यदि ऐसा किया गया तो विशेषाधिकार समिति का कोई औचित्य नहीं रह जायेगा। इसलिए मैं अनुरोध करता हूँ कि इस मामले को तुरन्त विशेषाधिकार समिति को सौंप दिया जाए।

श्री भोला नाथ सेन

संविधान में दसवीं अनुसूची के सम्मिलित किए जाने से उसमें महत्वपूर्ण परिवर्तन हुए हैं। दसवीं अनुसूची के जोड़े जाने से दलीय प्रणाली को मान्यता प्रदान की गई है। एक निदेशीय सदस्य भी, यदि किसी अन्य दल में शामिल होता है, तो वह अपनी सदस्यता खो सकता है। आज दल पद्धति को मान्यता दी गई है तथा अनुच्छेद 105 को, संविधान के सभी उपबन्धों के अध्यक्षीय अनुच्छेद 19 समेत जो मौलिक अधिकारों के बारे में है, तथा अनुसूची दल के साथ पढ़ा जाना चाहिए।

मुख्य सचिव का यह कार्य है कि वह हमारी उपास्थिति सुनिश्चित करें और अनुशासन बनाए रखें। यदि दल ने किसी बात पर कोई रख अपनाया है तो दल

को सगद् में भी यह दल अपनाता होता है। दल को सुनिश्चित करने के लिए यदि मुख्य सचेतक अपने ही दल के सदस्यों में कुछ कहना है तो इसमें मेरे विचार में ससद् के कार्य-कलापों के सम्बन्ध में विशेषाधिकार का कोई प्रश्न नहीं उठता है।

श्री इन्द्रजीत गुप्त

इस बात की जांच करना हाथी कि क्या दलवा अनुगृही में कोई नई धारणा सामने आई है जिसका अर्थ है कि किसी विशेष राजनीतिक दल से संबंध होने में ससद् सदस्य को धन भाषण की यह स्वतन्त्रता नहीं रही, जिसकी उसे संविधान और नियमों के अन्तर्गत गारन्टी दी गई है यदि श्री रामधन द्वारा दिया गया बख्श्व किनी भी प्रकार से अवमाननापूर्ण, दुःप्रयुक्त अथवा धमकी देने वाला हो तो यह बात समझ में आ सकती है परन्तु ऐसा आरोप नहीं लगाया गया है... श्री भगत ने इस बारे में ध्विप जारी किया है कि वह अभी भी कांग्रेस दल में है और उन्हें निर्देश दिए कि वह और कांग्रेस न बोलें और अध्यक्ष के विनियमों को स्वीकार करें। यह ध्विप है इनका पासन करना पड़ेगा। यह एक अभूतपूर्व घटना है यदि माननीय अध्यक्ष महोदय अपना विनियम देना चाहे तो इस बारे में वह स्वयं फैसला कर सकते हैं। इसका निर्णय उनके विनियम से अथवा विशेषाधिकार समिति को सोच कर होगा। सहसा मदन में मनदान कराकर इसका निर्णय नहीं किया जा सकता है।

सत्ताशुद्ध दल कांग्रेस (आई) के मुख्य सचेतक और ससदीय कार्य मंत्री श्री एच० के० एल० भगत ने सदस्यों की टिप्पणियों का उत्तर देते हुए निम्नलिखित कहा :

(एक) श्री रामधन और श्री राजकुमार राय दाता ही निरन्तर अध्यक्षपीठ के आदता का उल्लंघन और कार्यवाही में बाधा डाल रहे थे और इस प्रकार वे सभा की अवमानना कर रहे थे। अध्यक्षपीठ के विनियमों को धांग चुनौती देने से उन्हें रोकने और सदन की मर्यादा बनाए रखने के लिए ध्विप जारी किया गया था।

(दो) ध्विप का दायित्व न केवल सदस्यों की उपस्थिति और उनकी दल के दल को समर्थन देने तथा मत देने के लिए कहना है बल्कि सर्वप्रति दलों के सदस्य द्वारा सभा की गरिमा और मर्यादा बनाये रखने में अध्यक्ष की सहायता करना है। ध्विप मदन को एक महत्वपूर्ण कड़ी है।

(तीन) सदन में मुख्य सचेतक/ध्विप को अपने दल के सदस्यों को ध्विप जारी करने से कोई नहीं रोक सकता। यह प्रथा है कि सदन में जब मत विभाजन होता है अथवा कुछ मुद्दे प्रस्तावित रूप में उठाये जाते हैं तो मुख्य सचेतक को अपने दल के सदस्यों को दल की नीति के बारे में स्पष्ट रूप से यह संकेत देना होता है कि वे क्या नीति अपनायें।

(चार) यह कहना सही नहीं है कि विूप केवल दल के सभी सदस्यों को निदेश जारी कर सकते हैं किसी सदस्य विशेष को नहीं। अध्यक्ष के विनियम को बार-बार चुनौती देकर तथा सदन की कार्यवाही में बाधा डालकर जो सदस्य विशेषाधिकार का हनन करते हैं। सदन को मर्यादा और अनुशासन को भंग करते हैं उनको भी सचेतक अनुदेश जारी कर सकते हैं।

मसदीय कार्य मन्त्री ने अपनी बात को समाप्त करते हुए इस बात को दोहराया कि उन्होंने सविधान के अनुच्छेद 105 में यथा लिखित सदस्यों की वाक्स्वतन्त्रता में पूरा विश्वास है और ससद् सदस्य के नाते उनके दायित्व का निर्वाह करने में उन्हें डराने प्रयत्न उनके कार्य में बाधा डालने का कोई प्रश्न ही नहीं उठता। उन्होंने कहा

“मैं पूर्ण विनम्रता के साथ इस बात को दोहराता हूँ कि मैं सविधान के अनुच्छेद 105 में यथालिखित सदस्यों की वाक्स्वतन्त्रता में विश्वास रखता हूँ और वर्तमान मामले में उनको ससद् सदस्यों के नाते उनके दायित्व का निर्वहन करने से रोकने या बाधा पहुँचाने का कोई प्रश्न ही नहीं है। मेरा उनसे कहने का आशय इसके प्रतिरिक्त और कुछ नहीं था कि वे सदन में मर्यादा और अनुशासन बनाये रखने के हित में अध्यक्षपीठ की अवहेलना करके और घाये न बोलें। माननीय सदस्यों के प्रति मेरी कोई दुर्भावना नहीं है। मेरा आशय केवल सदन के अनुशासन, मर्यादा और गरिमा के उच्च स्तर को बनाये रखना मात्र था”—

वाद-विवाद के अन्त में अध्यक्ष ने सदन का ध्यान नियम 226 की ओर दिलाया जिसमें यह व्यवस्था है कि यदि नियम 225 के अन्तर्गत अनुमति दी जाती है तो सदन प्रश्न पर विचार कर सकता है और विशेषाधिकार का प्रश्न उठाने वाले सदस्य या किसी अन्य सदस्य द्वारा प्रस्ताव रखे जाने पर सदन उस पर विचार कर सकता है और निर्णय ले सकता अथवा उसे विशेषाधिकार समिति को भेज सकता है। अध्यक्ष ने कहा :—

“इस प्रकार समा को या तो (क) इस मामले में निर्णय लेना है अथवा (ख) मामले को विशेषाधिकार समिति को सौंपना है। यदि कोई सदस्य प्रस्ताव रखता है तो (क) अथवा (ख) पर विचार किया जा सकता है।”

परन्तु किसी भी सदस्य ने इस मामले पर सदन द्वारा फैसला करने प्रयत्न जांच तथा रिपोर्ट के लिए विशेषाधिकार समिति को सौंपने के बारे में कोई प्रस्ताव नहीं रखा। इन परिस्थितियों में अध्यक्ष के पाम उम दिन की कार्य-सूची की अगली मद पर विचार करने के अलावा और कोई विकल्प नहीं था।

संक्षेप में, कुछ मुद्दे जो उभरकर सामने आये हैं और दिन पर विचार किए जाने की आवश्यकता है; वे संक्षेप में इस प्रकार हैं—

(एक) विूप का पद ससदीय दल के ढाँचे की एक महत्त्वपूर्ण कड़ी है।

सदन के भीतर वाद-विवाद में अपने सदस्यों की प्रभावी भागेदारी

और मत विभाजन के महत्वपूर्ण घवमरो पर उनकी उपस्थिति मुनि-
चित कर दल व्यवस्था के कुशल कार्यकरण का दायित्व इसे सोपा
गया है ।

- (द) यू० के० में, दल के निदेशों को विधेय का नाम दिया जाता है जो सदस्यों
को सभा में उपस्थित रहने के लिए सम्मन की तरह के होते हैं परन्तु
वास्तव में वहाँ पर विधेय सदस्यों से कहते हैं कि "वह उनके दल के
साथ मतदान करें अथवा उन्हें विद्रोही माना जायेगा, शायद दण्ड भी
दिया जाए ।" यह केवल स्वरूप का अन्तर है । जहाँ तरु भारत में
इस स्थिति का सम्मग्न है, बावनवीं संविधान (समोधन) अधिनियम
में सभी सदस्य दूर हो गए हैं । जिसमें यह व्यवस्था है कि यदि कोई
सदस्य दल द्वारा जारी किए गए किसी मदेश के विपरीत मतदान
करता है अथवा मतदान में भाग नहीं लेता है तो वह अनर्हता का
पात्र है । अतः विधेयों के लिए दल द्वारा जारी किए गए निदेशों के अनु-
सार सदस्यों को मतदान में भाग लेने के लिए कहना पूर्णतः सर्वसा-
निक है । यदि विधेय को शब्दावली इस प्रकार की तो विधेयाधिकार
का हनन नहीं होता है ।

- (तीन) यह एक सुस्थापित मामला है कि किसी मामले पर जिसकी शिकायत
की गई है, सभा को यह निर्णय लेने का पूर्ण अधिकार है कि क्या
वह विधेयाधिकार हनन का मामला है अथवा सभा की प्रवर्तमानता
का, क्योंकि सभा ही अपने विधेयाधिकारों का एकमात्र प्रहरी है ।
अध्यक्ष सभा में विधेयाधिकार के प्रश्न के रूप में कोई मामला उठाने
की अनुमति देने समय केवल इस बात पर विचार करता है कि क्या
वह मामला प्रागे जाँच करने के उपयुक्त है अथवा इसे सभा के समक्ष
रखा जाना चाहिए । वर्तमान मामले का बहुत अमान्य स्वरूप होने
के कारण तथा चूँकि यह मामला स्वयं सभा के समक्ष हुआ है,
अध्यक्ष के पास इससे अच्छा और कोई विकल्प नहीं था कि वह इस
सारे मामले को सभा के समक्ष रखें और वह जैसा चाहे वेंसा
निर्णय लें ।

- (चार) जिस स्वरूप में विधेय जारी किए जाते हैं और जिन घवमरो पर
विभिन्न प्रकार के विधेय जारी किए जाते हैं, उनसे पता चलता है कि
इस मामले में जारी किया गया विधेय असाधारण था । वास्तव में
सत्तारूढ़ दल और विपक्ष दोनों ने इस बारे में मदेह व्यक्त किया है
कि क्या मन्त्री द्वारा दो सदस्यों को जारी किए गए लिखित निदेशों
को विधेय माना जा सकता है ? कांग्रेस (भाई) दल के श्री शरद दिने
ने कहा है कि उनके विचार से यह विधेय न होकर केवल निदेश था,

सभा के एक सदस्य को घाये कोई अवमानना न करने के लिए दिया गया एक भित्र का परामर्श । योजना मन्त्री (श्री पी० शिवशंकर) की राय थी कि “तथाकथित विहप परामर्श के अतिरिक्त और कुछ नहीं था ।” संसदीय कार्य मन्त्री ने भी इस बात को पूर्ण स्पष्ट किया कि विहप सदस्यों को यह कहने के लिए जारी किया गया था कि वे पोठासीन अधिकारी के विनिर्णय को चुनौती न दें ताकि सभा की मर्यादा कायम रखी जा सके और सदस्यों के वाक् स्वातन्त्र्य के अधिकार को छीनने का कोई प्रश्न ही नहीं था ।

- (पाच) इस मामले में दल परिवर्तन कानून लागू नहीं होता क्योंकि उस कानून के अन्तर्गत अनर्हता का प्रश्न तभी उठता है यदि मतदान करने अथवा मतदान से विरक्त रहने के मामले में निदेशों की अवहेलना की जाये, इस सम्बन्ध में अध्यक्ष को एक याचिका दी जाए और अध्यक्ष इस प्रकार की अनर्हता के पक्ष में निर्णय दें ।

विशेषाधिकार के मूल प्रश्न, जिनके बारे में पाच सदस्यों ने नोटिस दिया था, पर सभा में केवल चर्चा हुई थी । सभा में कोई प्रस्ताव नहीं रखा गया था और न कोई घोषणा की गई थी तथा न यह मामला विशेषाधिकार समिति को सौंपा गया था । तथापि कोई भी व्यक्ति यह अनुमान लगा सकता है कि इसके परिणाम-स्वरूप भविष्य में इस प्रकार का विहप जारी किए जाने की कोई संभावना नहीं है । जिन कुछ मुद्दों को अनिर्णीत और गुंता छोड़ दिया गया है, वे इस प्रकार हैं :—

(एक) क्या

(क) सदन में

(ख) दल के केवल कुछ सदस्यों को

(ग) सदन में अनुशासन बनाए रखने के लिए अध्यक्षपीठ की सहायता करने और अध्यक्षपीठ के विनिर्णय/आदेशों का पालन करने के प्रयोजन में

विहप—भौषिक अथवा लिखित—जारी किया जा सकता है ?

(दो) क्या इस प्रकार जारी किए गये विहप को

(क) सदन में सदस्यों के वाक् स्वातन्त्र्य के अधिकार का हनन करने वाला, उन्हें डराने-धमकाने वाला और सदस्य के नाते उनके दायित्वों के निर्वाह निर्वहन में बाधा उत्पन्न करने वाला

(ख) सदस्यों के विशेषाधिकार का हनन और सभा की अवमानना करने वाला माना जा सकता है ?

संसदीय विशेषाधिकार के मामलों को यों ही नहीं उठाना चाहिए और जब उन्हें उठाया जाता है तो उन्हें दसगत मामलों के रूप में न लेकर संपूर्ण सदन और

इसके सभी सदस्यों की प्रतिष्ठा, मर्यादा और अधिकारों के मामलों के हल में लिया जाना चाहिए। यह स्पष्ट है कि विशेषाधिकार के इस प्रश्न पर सभा में राम दल-मत आधार पर विभाजित थी। संभवतः इसीलिए विशेषाधिकार के महत्वपूर्ण मुद्दों पर बहुमत के आधार पर निर्णय नहीं लिया गया और अध्यक्ष ने स्थिति को निपुणता से निपटाने हुए और सदन ने अपनी बुद्धिमत्ता से प्रश्नों को खूब और अनिश्चित छोड़ दिया।

संदर्भ

1. रॉबर्ट जे० जैक्सन, रिबेल्स एण्ड बिहूप, लन्दन, 1968, पृ० 4-5
2. जैक्सन, उद्धृत कृति, पृष्ठ 40-41
3. लार्ड हेल्शम के अनुसार "बिहूप सदस्यों को केवल हाउस में जाने के लिये कहता है न कि यह कि वे किस प्रकार मनवान करें," दूसरे शब्दों में, बिहूप मतदान करने के लिए बुलावा नहीं है अपितु हाउस में उपस्थित रहने के लिये बुलावा है तथापि लार्ड विंग ने हाउस आफ कॉमन्स में इस विचार का विरोध किया था जिसका यह विचार था कि तीन बार रेकर्डित बिहूप दल के निर्णय के प्रति बकादार रहने की आखिरी घण्टी" है। (जैक्सन, उद्धृत कृति पृष्ठ 169-70)
4. जैक्सन, उद्धृत कृति, पृष्ठ 305
5. केनथ ब्राइडो एंड डेविड प्रिंक, पार्लियामेंट एण्ड कांग्रेस, 1972, पृष्ठ 34
6. जैक्सन, उद्धृत कृति, पृष्ठ 216
7. लोक सभा वाद-विवाद, 1 अगस्त, 1973 कालम 4514-29
8. वही 22 दिसम्बर, 1978 कालम 314-20

संसद् और हास्य विनोद

“पार्लियामेंट” शब्द फ्रांसीसी भाषा के पार्ले-मो-पार्लै शब्द से लिया गया है, जिसका अर्थ है “वातचीत” अथवा “विचार-विमर्श”। क्रिया के रूप में इसका अर्थ होगा “वातचीत करना” अथवा “विचार-विमर्श करना”। वास्तव में एक ब्रिटिश विचारक ने पार्लियामेंट को “वातचीत शाला” की सजा दी है।

संसदीय लोकतांत्रिक प्रणाली में सरकार का संचालन चर्चा और वाद-विवाद द्वारा होता है। जबकि अन्ततः निर्णय बहुमत के हाथ में रहता है, अल्पमत को अपनी बात कहने का पूरा अवसर दिया जाना चाहिए। भारतीय इतिहास में एक ऐसा भी समय था जब भारतीय जनता का बहुमत चाहे कुछ भी कहे, ब्रिटिश शासक अपनी मनमानी ही करते थे। एक कहानी है कि किसी अंग्रेज से पूछा गया कि भारत में संसद् भवन का आकार गोल क्यों है, तब उसने विनोदात्मक टिप्पणी की कि जानबूझ कर इसका नक्शा “शून्य” के आधार का बनाया गया है ताकि यह दर्शाया जा सके कि यहाँ आप निरन्तर वातचीत कर सकते हैं, परन्तु वस्तुतः परिणाम शून्य ही रहेगा, आप चक्कर लगाते रहेंगे और लगभग तीन चौपाई मील चलने के बाद भी आप वही पहुँच जाएंगे जहाँ से आपने चलना शुरू किया था।

संसद् भारी तनाव और दबाव (Stress & Strain) की स्थिति में कार्य करती है। इसमें अनेक कठिन क्षण आते हैं। लोक सभा के एक भूतपूर्व अध्यक्ष ने जो अपने विनोदी स्वभाव के लिए प्रसिद्ध थे, एक बार गम्भीरतापूर्वक कहा था कि उन्हें अपने रक्तचाप एवं सिरदर्द को सही करने तथा सभा में, विशेषतः पर तथाकथित “शून्यबाल” के दौरान, शोरगुल का सामना करने के लिए “एस्पिरिन” की गोलियां लेनी पड़ती हैं।

एक बार किसी परिकल्पित सर्वधानिक प्रश्न पर व्यवस्था (Ruling) देने के बारे में, इन्हीं अध्यक्ष महोदय ने सभा को बताया कि मविधान में ऐसी स्थिति की परिकल्पना नहीं की गई थी और इसलिए उनके पास कोई उत्तर नहीं है। उन्होंने कहा कि भारत का मविधान तो भद्र पुरुषों ने भद्र पुरुषों के लिए तैयार किया था, उस समय उन्हें क्या पता था कि कभी ऐसे भी प्रश्न उठाये जाएंगे।

सभी अध्यक्षों को एस्पिरिन की गोनिया लेने की आवश्यकता का घुरा घुनु-मव नहीं हुआ, क्योंकि सभा की रचना तथा स्वरूप बदलना रहता है और अध्यक्षों के दृष्टिकोण और स्वभाव भी भिन्न-भिन्न होते हैं।

हमारे एक अध्यक्ष महोदय, श्री धनन्तगयनम् अध्यक्ष को मदन में त्रिपा-गीन कार्यरत देखते हुए, यात्रा पर आए हुए एक विदेशी गणमान्य व्यक्ति ने टिप्पणी की - "आपका अध्यक्ष वास्तव में बोलता है।" कुछ समय पश्चात् तत्कालीन उपा-राष्ट्रपति डा० राधाकृष्णन ने एक पार्टी में इन्हीं अध्यक्ष महोदय को कहा, "अध्यक्ष महोदय, आपका नाम धनन्तगयनम् की बजाय धनन्तवचनम् होना चाहिए, घर्षात् निरन्तर बोलने वाला व्यक्ति।" अध्यक्ष डा० धनराम जागड—तथाकथित शून्य-काल के दौरान अपने काम में विशेष ध्यान देते थे। वह प्रायः सदस्यों को विनोद में बनाने कि धनसंज्ञावधि (Inter session) में वह उदास हो जाते हैं, जीवन नीरस हो जाता है। वह प्रायः हास्यरसवादी एवं विनोदप्रियता (Wit and humour) का प्रभावी इस्तेमाल करते थे। इसमें मदन की कार्यवाही में जान पड़ जाती थी। इसके अनिश्चित, इसमें ठर्क की कटुता और विवाद का भीमापन भी हमी के ठहाकों में लुप्त हो जाता।

एक बार मदन में विपक्ष किसी विवादास्पद विषय पर बहस करना चाहता था। पीठासीन अधिकारी कुछ उत्तेजित सदस्यों को शान्त करने का प्रयास करते हुए एक महिला सदस्य से यह कहना चाह रहे थे कि अध्यक्ष तो मदन के हाथों में हैं। उनके मुख से निकला, "मैं तो आपकी बाहों में हूँ।" सारा मदन ठहाकों में पूँज उठा। शापद अध्यक्ष और महिला दोनों ही जर्मा गये। इसी प्रकार, एक बार व्यवस्था के एक प्रश्न पर अपना विनिर्णय देते हुए अध्यक्ष ने कहा : मेरा विनिर्णय यह है कि प्रश्न समाप्त होता है और व्यवस्था कायम रहती है।"

एक बार जब अध्यक्ष महोदय का ध्यान सभा में शोषहर बाद आपकी का आनन्द से रहे एक सदस्य की ओर दिनाया गया तो अध्यक्ष ने विनिर्णय दिया कि सोने की अनुमति है, केवल खरटि लेना धनमदीय है।

अन्य के सर्वोच्च प्रतिनिधि होने के नाते, समद् सदस्य देश के विशेष सम्माननीय व्यक्ति होते हैं। यद्यपि समद् के सदस्यों की कार्यवाही का मर्यामन प्रतिष्ठा एवं मर्यादा में तथा नियमों के अनुसार किया जाता है, तथापि इसका यह अर्थ नहीं है कि वे मर्दव गम्भीर एवं नीरस बने रहें। हास्यरसवादी, वास्पटुता और हास्य-विनोद सदस्यों के वाद-विवाद रूपों तरकज के तौर हैं, विपक्षी को धुप कराने के लिए इनका प्रयोग बड़े प्रभावशाली रूप में किया जाता है।

वयोवृद्ध मासद आचार्य कृपलानी कभी अपना और कभी घरनी पत्नी श्रीमती सुचेता कृपलानी का हवाला देकर सभा में मृदु ठहाके मगवाते थे। श्रीमती कृपलानी काग्रेस पार्टी की सदस्या थी, जबकि श्री कृपलानी विपक्ष के नेता। एक

बार जब श्री कृपनानी कांग्रेस सरकार की ध्यानोचना करने लगे तो एक सदस्य ने इस तथ्य की ओर उनका ध्यान दिलाया कि वे उस पार्टी पर प्रहार कर रहे हैं जिस पार्टी ने उनकी पत्नी को धार्षिण दिया है। हाजिरजवाब आचार्य ने, जो स्वयं भी अपने जीवन के अधिकांश भाग में कांग्रेस के सदस्य रहे थे और जिन्होंने कांग्रेस के अध्यक्ष महिन अनेक महत्त्वपूर्ण पदों पर काम किया था, तत्काल परिहासपूर्ण उत्तर दिया, 'यह तक तो मैं कांग्रेस के लोगों को बेवकूफ ही मानता था। मुझे पता नहीं था कि वे ऐसे बदमाश भी हैं जो दूसरों की पत्नियों का भगाले जाते हैं।' अनुभवहीनता के दिनराज हास्य-विनोद में सत्तापक्ष के लोगो महित सम्पूर्ण मदन कहकहों में गुँज उठा।

एक ऐसा मंच होने के कारण जहाँ धरमन विवादास्पद मुद्दों पर चर्चा होनी है, यह स्वाभाविक है कि सत्ता और विपक्षी दलों के सदस्यों के बीच समुद्र में कभी-कभी तीव्र वाद-विवाद हो और वो एक दूसरे के लिए चुभने वाले और उत्तजनात्मक शब्दों का प्रयोग करें। इस प्रकार उत्पन्न राजनीतिक गरमा-गरमी के चरम क्षणों में एक हल्का सा मजाक गरमागरमी को समाप्त करने और मदन का वातावरण सामान्य बनाने के लिए पर्याप्त होता है। उदाहरण के लिए, भारत पर चीन के हमले के समय पण्डित नेहरू ने मदन की यह बहुराज्य धारण किया, 'हम अपनी सीमा की एक इंच जमीन भी चीन को नहीं देंगे।' यह सुनकर अत्यधिक उत्तर सदस्य श्री हरि बिष्णु कामत अपने को नहीं रोक सके और उन्होंने छड़े होकर प्रधान-मंत्री से पूछा 'आपके नक्शे में एक इंच कितने मील के बराबर है।' इस हाजिर-जवाबी से प्रधानमन्त्री के साथ ही सदन के सभी सदस्य हँस पड़े। पण्डित नेहरू विनोदप्रिय तो थे ही, वह विनोद का आनन्द भी गूँब लेते थे। एक बार जब उन्होंने आमाई चिन के बारे में यह कहा कि यह ऐसा क्षेत्र है जहाँ पर घात का एक क्षणिक भी नहीं उगता, तो बयोवृद्ध सदस्य महावीर त्यागी तत्काल छड़े हो गये और उन्होंने अपने गले मिर की तरफ इशारा करते हुए कहा 'मेरे सिर पर एक भी बाल नहीं है इसलिए क्या मैं अपना मिर शत्रु की मौँव दूँ।' यह सुनकर सभी हँस पड़े और पण्डित नेहरू सबसे पहले हँसने वालों में थे।

एक बार जब बाबू जयजीवन राम सदस्यो की पत्नी-पति के लिए नि शुनक रेल यात्रा का विधेयक पेश कर रहे थे, तो एक धविवाहित समुद्र सदस्य ने पूछा कि क्या वह निमो मायी की अपने साथ ले जा सकते हैं। बाबू जी ने कहा 'यह विधेयक पत्नी/पति के लिए है, मायूक के लिए नहीं।'।

राज्यसभा में जब एक धविवाहित सदस्य ने अपना और सदन की एक धविवाहित महिला सदस्य का उल्लेख करते हुए कहा कि इस विधेयक में उन्हें कोई लाभ नहीं हो रहा है, तो एक अन्य सदस्य ने सुभाव दिया कि दोनों धविवाहित सदस्य एक दूसरे की समस्या मुलभा सकते हैं।

एक बार एक भारी-भरकम सदस्य ने श्री बीनू मोदी पर यह आरोप लगाया कि वह अध्यक्ष की ओर पीठ करके खड़े हैं, और इस प्रकार वह अध्यक्ष के आसन का अपमान कर रहे हैं, तो श्री मोदी ने अपने बचाव में कहा, "श्रीमान् मेरे तो न प्राण हैं न पीछा, मैं तो गोल सटोल हूँ।"

एक बार तत्कालीन विदेश मन्त्री एक मूढ़ की व्याख्या कर रहे थे तो एक सदस्य उठे और उन्होंने कहा, "शायद श्री वाजपेयी का 'ब्रेनवाश' क्यों नहीं कर देते," तब तब एक अन्य सदस्य से श्री मोदी ने पूछा कि "क्या मन्त्री महोदय को मान्य है कि ब्रेन होता क्या है?" मन्त्री ने उत्तर दिया—"मुझे मालूम है कि उनका दिमाग टखनों से स्थित है।" अमेरिकी श्री मोदी आलापों से निरस्त हो जाने वाले नहीं थे, उन्होंने पलट कर कहा—"मैंने आपसे कहा था कि उन्हें यह पता ही नहीं है कि बस्तुतः दिमाग कहा होता है, इसीलिए उनकी नीतियाँ असफल हो जाती हैं। हास्य-त्रिनोद अन्तर्राष्ट्रीय मामलों जैसा सख्त नहीं है।"

हिन्दू विवाह (मणोहण) विधेयक पर चर्चा करते हुए एक सदस्य ने कहा कि विधेयक प्रस्तुत करते हुए मन्त्री महोदय असमजस्य में पड़े हैं। मन्त्री महोदय ने उत्तर दिया—"विवाह भी तो असमजस्य की परिणति है।" सदस्य ने छटते ही कहा—"असमजस्य (अनपूजन) की नहीं, बल्कि समजस्य (पूजन) की परिणति है। दोनों में बहुत फर्क है।"

किसी अन्य समय की अपेक्षा प्रश्नकाल के दौरान हमें अधिक मुंहतोड़ उत्तर सुनने का मिलता है। एक बार ऐसे विशिष्ट व्यक्ति के बारे में प्रश्न पूछा गया जो भारत सरकार के प्रतिनिधि के रूप में अपने विदेश दौरे के दौरान अपनी पत्नी को निजी सचिव के रूप में साथ ले गया था। मुख्य प्रश्न का उत्तर दिये जाने के बाद एक अनुपूरक प्रश्न पूछा गया कि दौरे के दौरान सचिव की उपस्थिति किन स्थानों में पत्नी है, आवश्यकता की स्थिति में अथवा सुविधा की स्थिति में। तुरन्त उत्तर आया—"पत्नी के रूप में आवश्यकता और सचिव के रूप में सुविधा।" इसे सुनकर पूरा सदन ठहाकों से गूँज उठा।

एक अनुपूरक प्रश्न पूछते हुए एक सदस्य ने दूरदर्शन केन्द्र की इस बात के लिए आलोचना की कि वह वन्य जीव जैसे विषयों के लिए भी आयातित कार्यक्रमों पर अधिक निर्भर रहता है जबकि 'प्रदेश में वन्य प्राणियों की कहीं भी कोई कमी नहीं है।' एक दूसरे सदस्य ने इस पर तुरन्त कहा—"समूह में भी वन्य प्राणियों की कोई कमी नहीं है।" हमी के बीच अध्यक्ष ने चुटकी ली कि इसका कोई प्रतिवाद नहीं कर रहा है।

एक अन्य अवसर पर एक सदस्य ने मन्त्री से पूछा—"सरकार की क्या प्रतिक्रिया है।" मन्त्री ने उत्तर दिया—"हम क्रिया (काम) करने में विश्वास रखते हैं, प्रतिक्रिया व्यक्त करने में नहीं।"

पुनः जब एक सदस्य 'हेरोइन' (मादक द्रव्य) के बारे में बोल रहे थे, एक दूसरे सदस्य ने पूछा—'हेरोइन या हिरोइन' और टिप्पणी की कि उन्हें हिरोइनों की बहुत चाहत है। तथापि, अध्यक्ष महोदय ने कहा कि वह उस अवस्था को पार कर चुके हैं।

तिहाड़ जेल में हेरोइन से हुई मौतों के बारे में एक ताराकित प्रश्न के अनु-पूरकों के उत्तर देने हुए ग्रहमन्त्री श्री एम. बी. चट्ठाण ने स्पष्ट किया—

“...लेकिन प्रितिमिनरी इन्फार्मेशन है कि उन्होंने वहाँ छिपकली की पूँछ खाई थी।”

इस पर एक सदस्य श्रीमती गीता मुखर्जी ने कहा 'चूँकि सभी छिपकलियों की पूँछ में हेरोइन नहीं होती, मैं जानना चाहती हूँ कि उस विशेष छिपकली की पूँछ में हेरोइन कैसे आ गई?' जब मन्त्री महोदय ने इस पर अपनी अनभिज्ञता प्रकट की, तो प्रो. मधु दण्डवते ने टिप्पणी की, 'छिपकली गुद हिरोईन है।'।

एक अन्य मामले में जब श्रम मंत्री ने अपने उत्तर में बताया कि अनुकूल प्रगति के उन्नत चरण में है, तो सदस्य ने प्रगति वा वास्तविक चरण बताये जान पर जोर दिया। इस पर अध्यक्ष महोदय ने पूछा "आप उन्नत चरण नहीं समझते?" सदस्य ने उत्तर दिया, "नहीं श्रीमान्, क्या यह प्रसव पीड़ा की स्थिति है? उन्हें सर्वत्र लेबर प्रीव्लम्स पेश आ रही हैं।"

जब एक सदस्य ने यह कहते हुए एक अन्य सदस्य की प्रशंसा करनी चाही कि वह एक अनुभवी (सीजण्ड) सासद हैं, तो इस पर तुरन्त स्पष्टीकरण मांगा गया

“सीजण्ड या सीजनल सदस्य (अनुभवी अथवा मौसमी)।”

एक बार एक सदस्य ने यह शिकायत की कि वे वही प्रश्न बार-बार पूछ चुके हैं तथा हर बार उन्हें वही उत्तर मिला है। अध्यक्ष महोदय ने टिप्पणी की “कितनी स्थिरता है।”

एक बार एक सदस्य, श्री पीन्नी मोदी ने योजना मंत्री में अनुरोध किया कि वे उनके अनुपूरक प्रश्न का उत्तर लम्बे भाषण में नहीं, केवल तीन शब्दों में दें। योजना मन्त्री श्री डी. पी. घर ने जब केवल तीन शब्दों में उत्तर दिया—“मुझे नोटिस चाहिए” तो सभा में सभी सदस्य गूब खिलखिला कर हँसे।

जब पश्चिम बंगाल में मिदनापुर में तेल के ड्रिलिंग कार्यों में व्यक्तियों के रोजगार के संवध में ताराकित प्रश्न पर अनुपूरक प्रश्न पूछे जा रहे थे, एक सदस्य, श्रीमती फूलरेणु गुहा ने बताया कि मिदनापुर में तेल की 'ड्रिलिंग' का कार्य चल रहा है। उस पर एक अन्य सदस्य प्रो. मधु दण्डवते ने पूछा “क्या ड्रिलिंग जमीन के नीचे की जा रही है।” तब अध्यक्ष महोदय डा० बनराम जामद ने हँसते हुए पूछा “क्या ड्रिलिंग जमीन के ऊपर भी हो सकती है?”

जब शक्ति फिल्म अभिनेता, संसद सदस्य श्री अमिताभ बच्चन ने, जिनका वन छ फुट से अधिक है और जो बैठे होने पर भी नहीं छिपते, अध्यक्ष महोदय का ध्यान अपनी धार आकर्षित करने के लिए अपना हाथ आगे बढ़ाया तो अध्यक्ष ने उनसे पूछा कि वे ऐसा क्यों कर रहे हैं, जबकि उनका हाथ अध्यक्ष महोदय के हाथ की तरह काफ़ी लम्बा है, चाहे वह आधा ही उठाया गया हो, सभा में ठहाकों के बीच सदस्य ने टिप्पणी की कि वह तो अभी बैठे ही हैं, खड़े नहीं हुए हैं।

इसी प्रकार जब 13 मार्च, 1986 को "केन्द्र सरकार स्वास्थ्य सेवा प्रौद्योगिकी के लिए दबाइयो की सप्ताह" संबंधी ताराकित प्रश्न पर अनुपूरक प्रश्न पूछे जा रहे थे तो स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्री श्रीमती मोहमिना किदवाई ने बताया "हमने यह तय किया है कि ज्यादातर दबाइयो पैकेज बांधी दी जाए, जिन पर टेबलेट की 'एक्सपायरी डेट' गैररह हो।" तो एक सदस्य, प्रो० मधु दण्डवते ने पूछा

'एक्सपायरी डेट टेबलेट की या वैजेंट की?'

प्रश्न बाल के परचातु सभा की कार्य-श्रृंखला के अनुसार मद के अन्तर्गत लाना पत्र सभापति पर रखे जाते हैं। एक बार लोक सभा के तत्कालीन उपाध्यक्ष ने बताया कि सभा में जो कुछ भी कहा जाता है वह उसकी कार्यवाही वृत्तांत का एक हिस्सा बन जाता है। उन्होंने आगे यह भी टिप्पणी की कि 'यदि मैं यहाँ अपनी पत्नी का उल्लेख भी करूँ तो वह भी सभा के कार्यवाही वृत्तांत का एक हिस्सा बन जायेगी।' इस पर एक सदस्य ने तुरन्त कहा 'महोदय, अपनी पत्नी का उल्लेख न करें, वरना कोई यह मांग करेगा कि उन्हें सभापति पर प्रस्तुत किया जाए।' इस पर समूची सभा में हँसी मूँज उठी।

सभा पटल पर आने वाले सभी आदि कार्य के निपटार के बाद सभा ध्यानाकर्षण प्रस्तावों, जैम लोक महसूब के विषयों पर चर्चा करती है। इस अवधि के दौरान सभा में प्रायः बड़ी गरमागरम बहस होती है, किन्तु हमेशा ऐसा नहीं होता। कुछ हल्के-फुल्के क्षण भी आते हैं जब हास्य विनोद चलता है।

एक बार एक सदस्य तथा अध्यक्ष महोदय के बीच एक मामले पर झड़प हो गई। सदस्य एक मामले को, जिसकी उन्होंने नोटिस भी दे रखी थी, उठाने का आग्रह कर रहे थे तथा अध्यक्ष महोदय इसकी अनुमति नहीं दे रहे थे। इसमें काफ़ी रताबपूरण वक्तव्यार्ण पेटा हो गया। एक अन्य सदस्य ने अध्यक्ष महोदय से अनुरोध किया कि वे सदस्य की टिप्पणी के सट्टे पर अधिक ध्यान न दें क्योंकि 'सदस्य अपनी पत्नी में भी इसी तरह पेश आते हैं।' तब जाकर कहीं तनाव कम हुआ।

इससे मुझे एक अन्य पत्नी-प्रकरण की याद आती है। लोकसभा के एक बहुत बरिष्ठ सदस्य ने रेल बजट पर बोलते हुए रेलवे द्वारा नियुक्त किये

मानदण्ड क्या है ? मन्त्री महोदय द्वारा यह कहे जाने पर कि यद्यपि व्यक्तित्व का निर्माण करने वाले आवश्यक तत्त्व सुविदित हैं, तथापि व्यक्तित्व के आकलन संबंधी नियमों का निर्धारण करना कठिन है, एक अन्य सदस्य बीच में बोल पड़े कि 'मेरे विचार से व्यक्तित्व परीक्षा ऐसी है जैसे पहली नजर में प्यार हो जाना।' इस पर उपाध्यक्ष महोदय ने मजाक में कहा, 'इसके बारे में प्रत्येक व्यक्ति को अनुभव है, परन्तु उसका कोई वर्णन नहीं कर सकता।'।

कभी-कभी सदन में हास्य विनोद पर बहुत जोर का ठहाका लगता है। कहा जाता है कि किसी विधान मण्डल की प्रेस दीर्घा में बैठा हुआ प्रेम सवाददाता किसी मजाक पर इतने जोर से हँसा कि उसके नकली दांत नीचे सदन में अध्यक्ष पीठ के समीप जाकर गिर पड़े।

घाठवी लोकसभा में एक दिन एक बड़ा विनोदपूर्ण वाद-विवाद हुआ। जब प्रधानमन्त्री श्री राजीव गांधी ने कहा, हमारे दल की सदस्य मध्या आपके सामने है, श्री एच. एम. पटेल ने कहा, 'आगे देखेंगे।' श्री राजीव गांधी ने तब कहा, 'मैं आगे देख रहा हूँ। आप 1990 में देखेंगे...' तब उस पंक्ति में भी हमारे दल के सदस्य बैठे होंगे।' प्रो० मधु दण्डवते ने ऊपर की ओर इशारा करते हुए कहा, 'इसका कारण यह होगा कि कुछ वर्षों के बाद हम इस पृथ्वी पर नहीं बल्कि उस ऊपरी सदन में चले जायेंगे।' इस पर श्री राजीव गांधी ने तुरन्त उत्तर दिया, 'महोदय, हमें इन्हें उस ऊपरी सदन में भेजने की जल्दी नहीं है। परन्तु हमें सुनी है कि वह यह मानते हैं कि सदन की वर्तमान अवधि के पश्चात् नई लोकसभा में कांग्रेस पार्टी विपक्षी नेताओं की इन पंक्तियों पर भी कब्जा कर लेगी।' यह दूसरी बात है कि जब नवी लोक सभा के लिये हुए चुनावों के नतीजे प्राये और नये सदन का गठन हुआ तो 1990 घाने में पहले ही सरकारी और विरोध पक्षों की और पंक्तियों की स्थिति विस्तृत बदल गई।

पुनः गाम की 5 बजे वर्ष 1986-87 के ग्राम बजट के प्रस्तुतीकरण के लिए सभा की बैठक शुरू होने के समय अध्यक्ष महोदय डा० बलराम जाखड़ ने टिप्पणी की कि 'इस समय सब सदस्य उपस्थित हैं' इसके तुरन्त बाद कवि और संसद सदस्य, श्री बालकवि बैरागी ने कहा—'मैं राजा विश्वनाथ प्रतापसिंह को एक शेर पंढर सुनाता हूँ—

'यह हक है आपको कि आप चाहे जो करें।

पर कत्ल भी करें तो प्यार से करें।

इस पर अध्यक्ष महोदय ने टिप्पणी की—

'भभी हम और बैरागी जी एक मुनायरे से घा रहे हैं।

आप उनकी बात का ध्यान रखें। आप जो कुछ भी होज दें, वह शूगर कोटेड होनी चाहिए।'।

वित्त मन्त्री का वर्ष 1986-87 का बजट भाषण सबसे लम्बा बजट भाषण बताया गया है। (साय 5 बजे प्रारम्भ होकर साय 7 25 बजे प्रर्षात् लगभग ढाई घण्टे चला)। एक सदस्य प्रो० मधु दण्डवते ने, जो ऐसा लगता था, कि लम्बा भाषण सुनते-सुनते उकता गए थे, बीच में बोलते हुए कहा—'बना भाषण की कोई प्राधिकृत सीमा निर्धारित नहीं है।' इसके पश्चात् एक अन्य सदस्य श्री सोमनाथ चटर्जी ने पूछा—'कितने पृष्ठ शेष रह गये हैं।' वित्त मन्त्री श्री विश्वनाथ प्रताप सिंह ने उत्तर दिया—'यदि आप सभी प्रस्तावों को स्वीकार कर लें तो मैं इसे इसी समय समाप्त किए देता हूँ।' चुटकी लेते हुए प्रो० मधु दण्डवते ने तुरन्त कहा 'यकान से विचलित हुए सदस्य आपके प्रस्तावों को स्वीकार कर सकेंगे।' इसके पश्चात् प्रधानमन्त्री श्री राजीव गांधी ने पश्चिमपूर्ण टिप्पणी की कि 'स्पष्टतया, हम जो गहन प्रदान कर रहे हैं, विपक्ष के सदस्य उसे देखकर ऊब गए लगते हैं।'।

समूचे विश्व की ससदों के सभी पीठासीन प्राधिकारी सभा की कार्यवाही के संचालन में सदैव हाजिर-जवाबी और हस्य विनोद का प्रयोग करते हैं। इनकी हाजिर-जवाबी और हस्य-विनोद वास्तव में कार्यवाही को जीवन्त बना देते हैं। राष्ट्रमण्डलीय देशों के अध्यक्षों और पीठासीन प्राधिकारियों के जनवरी, 1986 में नई दिल्ली में हुए आठवें सम्मेलन में हमें कुछ ऐसी विनोदपूर्ण उक्तियों की झलक मिली थी। गम्भीर और लम्बी चर्चाओं के दौरान सम्मेलन में विनोदपूर्ण धरा भी आए। सम्मेलन में भाग लेने वाले कुछ प्रतिनिधियों ने अपनी हाजिर-जवाबी और विनोदपूर्ण उक्तियों से प्रतिनिधियों तथा पर्यवेक्षकों का भरपूर मनोरंजन किया। उदाहरण के लिए—

'एक दलीय ससद और वेस्टमिस्टर प्रणाली' पर चल रही चर्चा के बीच बोलते हुए लोकसभा अध्यक्ष डा० बलराम जखट ने एक चुटकुला सुनाया। उन्होंने कहा—'एक बार एक राजकीय रहस्य चुरा लिया गया। इस पर बहुत शोर-शराबा हुआ और प्रपगन्दा को पकड़ने के लिए चारों ओर पुलिस भेजी गई। किसी ने पूछा—राजकीय रहस्य क्या है? उत्तर दिया गया कि यह नहीं बताया जा सकता क्योंकि यह 1990 का चुनाव परिणाम है।'।

डा० बलराम जखट ने प्रतिनिधियों को एक और मजाकिया किस्सा सुनाया। उन्होंने कहा 'आप कोई विकल्प नहीं बताते। आपको पता है कि एक बार एक मज्जन एक महिला के पास गए और उन्होंने उसके सामने दो विकल्प रखे और कहा कि वह दोनों में से कोई एक विकल्प चुन लें।' महिला ने पूछा—'विकल्प क्या है?' उस व्यक्ति ने कहा—'या तो आप मुझसे विवाह कर लें या फिर मेरी पत्नी बन जायें।'।

उसी विषय पर बोलते हुए, जिम्बाबवे की हाउस आफ असेम्बली के अध्यक्ष डा० टी० एन० ई० मुतासा ने यह सुन्दर टिप्पणी की—'वेस्टमिस्टर प्रणाली एक

विश्वविद्यालय उपाधि के समान है जिसे एक दलीय ससदे सारलता से प्राप्त कर सकती हैं।'

'पीठासीन अधिकारियों की राजनीतिक स्थिति' सम्बन्धी सम्मेलन को सम्बोधित करते हुए, ब्रिटिश हाऊम आफ कामन्स के अध्यक्ष राइट मानरेवल बर्नार्ड वेदरिस ने अपना विश्वास व्यक्त किया कि 'अध्यक्ष को पहले अध्यक्ष होना चाहिए और बाद में राजनीतिज्ञ न कि इसके विपरीत।' उनके अध्यक्ष चुने जाने के बाद पूर्ववर्ती अध्यक्ष मि० जार्ज ग्रामस द्वारा उन्हें दी गई सलाह को उद्धृत किया गया जिन्होंने कहा था—'भव से आप जो मांगेंगे वह मिलेगा, अतः मेरा परामर्श है कि आप जो कुछ मांगें उसके सम्बन्ध में काफी सावधान रहें।'

संसदीय हास्य विनोद के ऐसे बहुत से उदाहरण हैं । हास्य-विनोद एक ऐसा साधन है, जिससे अनेक तनाव दूर हो जाते हैं तथा उपयोगी बात-विवाद के लिए तनाव रहित अनिवार्य मन स्थिति उत्पन्न हो जाती है। प्रत्येक व्यक्ति चाहता है कि ससद की सभा की कार्यवाही में और अधिक हाजिर-जवाबी और हास्य-विनोद हो। अधिकाधिक मुद्दों को ससद में शिष्ट हास्य-विनोद तथा उसकी उपयोगी भूमिका की सराहना करनी चाहिए।

लोक सभा में कविता और शेर-ओ-शायरी

कविता और शायरी हमारे भावों की ऐसी अभिव्यक्ति है, जो आदमी की जिन्दगी की मारी उदासीनता और उन्नाहट को बाहर निकाल कर उसे उत्साह और सहृदयता में भर देती है। उनमें यह ताकत है कि वे बेजान माहौल को जिन्दगी में भरपूर माहौल में तब्दील कर दें, नीरस वातावरण में सरसता ला दें। कभी-कभी जब लोक सभा में गंभीर कामकाज निबटाते-निबटाते सदस्यों को कुछ ऊब होने लगती है और कुछ जहनी तनाव सा पैदा हो जाता है तो शायरी के रूप में दिल की गहुराइयों में उमरे माननीय सदस्यों के भाव रंगीनी और लुगडू भर देते हैं और मांग माहौल एक बार फिर खुशगवार हो जाता है। इससे मानव मन की गहुराइयों पर मजबूर डालने और उस अच्छी तरह समझने में मदद मिलती है। ये छोटे-छोटे शेर और कविता के पद कई सामाजिक बुराइयों पर से पर्दा उठा कर उन्हें बेनकाब कर जिन्दगी का बेहतर और स्वस्थ दृष्टिकोण प्रदान करने में सहायक होते हैं। मैंने एकसर यह अनुभव किया है कि सदन में वाद-विवाद (Debate) से किसी विषय पर चर्चा में इतना असर नहीं होता जितना शेर-ओ-शायरी या फिर कविता की कुछ पंक्तियों से। कवित्व की दो-चार लाइनें दिल और दिमाग को कभी-कभी इतना झकझोर देती हैं कि घटो की बहम और वाद-विवाद भी उतना असर नहीं करते।

प्रस्तुत लेख में सातवीं और आठवीं लोक सभाओं में शेर-ओ-शायरी द्वारा अभिव्यक्त रसिक सदस्यों के भावों को शामिल करने का प्रयास किया गया है। यह देखने लायक है कि शेर-ओ-शायरी के माध्यम से माननीय सदस्यों की भावाभिव्यक्ति ने किम प्रकार (1) राष्ट्रपति के अभिभाषण के प्रति धन्यवाद प्रस्ताव, (2) स्थान प्रस्ताव (3) वजट-अनुदान मांगों पर चर्चा, (4) मविद्यान मशीन विधेयक और (5) अविनियमनीय महत्त्व के विषयों जैसे शुष्क विषयों पर चर्चाओं को पुररणीन बना दिया।

गाठवी लोक सभा में माननीय बालकवि बैरागी, श्री जी. एम. वनातवाला, श्री नरेश चन्द्र चतुर्वेदी, बेगम याविदा ग्रहमद, श्रीमती मोहमिना किदवाई, श्री जैट ए. अमारी आदि जैसे अनेक सदस्य थे जो मदन में अक्षमर अपनी भावार्थव्यक्ति के लिए शेर, कविता या तुकबन्दिशों का सटीक प्रयोग कर पूरे माहौल को सरम बना देते थे। अध्यक्ष डा० बलराम जाखड स्वयं भी सदासत के माथ-माथ ऐसे मौकों पर पीछे नहीं रहते थे। ससद् अक्षमर भारी तनाव और दबाव की स्थिति में कार्य करती है। इसमें अनेक कठिन क्षण आते हैं। ऐसे में लोक सभा के अध्यक्ष को बड़ी कठिन परिस्थितियों में से गुजरना पड़ता है। कभी माहस से, कभी धैर्यपूर्वक और कभी विनोद करत हुए वे इन परिस्थितियों से जूझते हैं। अध्यक्ष को सक्षम और सूझ बूझ वाला होने के साथ विनोद प्रिय भी होना आवश्यक है।

बजट सत्र के दौरान 27 मार्च, 1989 को जैसे ही मदन की कार्यवाही प्रारम्भ हुई कुछ विपक्षी सदस्यों ने व्यवस्था सबधी प्रश्न (Pointed order) उठाया और सदन की कार्यवाही में व्यवधान डालने लगे। अध्यक्ष महोदय ने गंभीरतापूर्वक कहा— “मुझे आपका ऐसा करना बुरा लगता है, हम समझ के बहुमूल्य समय को किस प्रकार नष्ट कर रहे हैं” और ऐसे में उनका व्यक्त हृदय प्रकट होकर निम्न रूप में फूट पड़ा—

यू रायगा काँजिये न सजदे मेरे
मेरा क्या मैं उठ कर चला जाऊँगा
मगर देखना फिर न कहना पड़े
कि इक सर चाहिए सगे दर के लिए

बजट जैसे घाकड़ों के खेल का शुष्क विषय हो और घाकड़ों की चट्टानों में गुलाब की खुशबू घा जाए, यह भी वर्ष 1988-89 के सामान्य बजट के समय देखने में आया। बालकवि बैरागी जी को श्री नारायणदत्त तिवारी द्वारा 29 फरवरी, 1988 को प्रस्तुत बजट की तकरीर का पहला भाग बहुत अच्छा लगा। किन्तु उन्हें डर था कि तिवारी जी अपनी तकरीर के दूसरे हिस्से में जिनके जग्ये नये टैंक्स और उनमें रद्वोबदल का ऐलान होता है, नये टैंक्स न लगा दे या उनमें बशोत्तरी न कर दें। तिवारी जी को बीच में गोकने हुए बैरागी जी ने कह डाला—

“हथ सफर हूँ आपका मजनुम हूँ मुफलिस भी हूँ,
हाथ कंधों पर ही रखना जेब में मत डालना।”

वित्त मंत्री श्री नारायणदत्त तिवारी हाज़िर जवाबी में पीछे नहीं थे उन्होंने श्री बैरागी जी द्वारा दर्गायी गई सम्भावना का दो टुक जवाब देते हुए कहा—

“ए दोस्त बता दूँ क्या फर्क तुझमें मुझमें है,
मेरा दर्द दर्द तन्हा मेरा दर्द दर्द जमाना है।”

भूतपूर्व राष्ट्रपति और तत्कालीन गृह मंत्री जानी जैल सिंह जी ता जब सदन में खड़े होते थे ता शक्कर पे हो या कादगा की दा चार पत्तियों काह कर राव को तकहीन बना दते थे । बान मई, 1987 को है । विपक्षी सदस्यों ने मन्त्रि-परिषद् में अविश्वास का प्रस्ताव पेश किया और सत्ता पक्ष पर बड़े पड़े प्रहार किये । ऐसे में जानी जी न विपक्ष के माननीय सदस्यों को संबोधित करते हुए कहा—

“तुम तीर मारो भीने पर बंजक,

मगर इतना खान रखना ।

बि मान म दिल है और

दिल में तुम्हारा मकान ।”

सदन एक ऐसा मंच है जहाँ विविध प्रकार के संबोधनों में मूढ़ी पर चर्चा होती है । यह स्वाभाविक ही है । क इन मौकों पर सत्तापक्ष और विपक्ष के माननीय सदस्यों के बीच सदन में कभी कभी तीखा वाद-विवाद उठ खड़ा हो और वे एक दूसरे के लिए घुमने बान और उत्तजनात्मक शब्दों का प्रयोग करने लगे । ऐसी गरमा-गरमी का कारणों में एक और विपक्ष के सदस्यों द्वारा कहे गये कविता के दो श्लोक सारे माहौल की कटुता को समझ कर वातावरण में एक खुशनुमा गुलाबीपन बिखेर दन है । जेन 27 फरवरी, 1982 का राष्ट्रपति के प्रतिभाषण पर अध्यक्षवाद प्रस्ताव पर चर्चा चल रही थी जिनमें श्री जी एम बजाजवाला ने सरकार पर अल्प मजदूरी का आरोप का आरोप लगाते हुए कहा—

स्वाध में भी न साचा या हमने कभी यह

यह आत्म भी चमन पर गुजर जाएगा,

बागवा छीम लेंग लिबाने बहार,

और पुरो का चेहरा उतर जाएगा ।

28 फरवरी, 1984 को भी राष्ट्रपति के प्रतिभाषण पर अध्यक्षवाद प्रस्ताव के दौरान देश में विगड़ती कानून और व्यवस्था की आलोचना करते हुए माननीय सदस्य श्री रशीद मसूद ने कहा—

महमूद यह होता है यह दोरे तबाहो है

शोजे की अदालत में पत्थर की मचाही है ।

दुनिया में कही डमकी तनशीर नही मिलती

कानून ही मुहाफिज है कातिल ही निपाही है ।

15 सितम्बर, 1981 को बिहार-शरीफ में हुए दंगों में भारी जान माल की हानि को लेकर मन्त्रि-परिषद् में अविश्वास का प्रस्ताव लाया गया था तो तत्कालीन गृह मन्त्री ज्ञानी जैलसिंह ने कहा कि विपक्ष के सदस्य सरकार पर लगाये गये आरोपों को साबित करें अन्यथा ऐसे आधारहीन आरोप लगाने से कोई लाभ नहीं क्योंकि मुझे हर बात में तो—

नजर आते हैं इक्कार में इक्कार के पहलू
महबूबत इस जमाने में मियासत होती जानी है ।

सूचना और प्रसारण मन्त्रालय के अनुदानों की मांग, 1981-82 पर 25 मार्च, 1981 को चर्चा के दौरान श्री रमोद समूद साह्य को शिकायत थी कि रेडियो और टेलीविजन में देश को ज्यादा फायदा नहीं पहुँच रहा है । उनका कहना था कि तत्कालीन सूचना और प्रसारण मंत्री श्री बसंत साठे जैसे काबिल मंत्री के होते हुए भी कुछ नहीं हो रहा है । उन्होंने अपनी शिकायत करत हुए शेर पेश किया—

तेरा जिक्र सुन के तड़प गया,
तेरा नाम सुनके मैं रो दिया
मुझे एक निश्चयते खास है,
तेरे जिक्र में, तेरे नाम से ।

रेल बजट 1982-83 (सामान्य) पर 3 मार्च, 1982 को चर्चा के दौरान श्रीमती मोहसिना किरवाई को शिकायत थी कि मेरठ को एक भी नई गाड़ी नहीं दी गई है । वे चाहती थी कि जब गुल शरीफ को बटे हैं तो उनकी भोली वाली बपी—

गुल फेंक है, शरीफ की तरफ बल्कि ममर भी
ये खानाएँ वर अन्दाजे चमन कुछ ता इधर भी

श्रम मन्त्रालय की अनुदान मांगे 1982-83 पर 8 अप्रैल, 1982 को चर्चा के दौरान जब विपक्ष के एक युवा समूह सदस्य श्री हरिवेश बहादुर ने मन्त्रालय के कार्यकरण की कटु आलोचना की तो तत्कालीन श्रम मंत्री श्री भागवत भगवाजद ने कहा कि युवा होने पर मेरे मित्र कभी-कभी भटक जाते हैं, और मंत्री महोदय ने उनकी याद दिलाया—

सावन में मरुस्थल भी हरे हो जाते हैं
काटे भी बहारों में महक जाते हैं ।
इस नादान जवानों में न भूलनाओ तुम
इस उम्र में सभी बहक जाते हैं ।

श्रीमती श्री पत्रकार तथा धन्य समाचार पत्र कर्मचारी (सेवा की शर्तों) और प्रकीर्ण उपबन्ध (संशोधन) विधेयक पर 16 सितम्बर, 1989 को बोलते हुए श्रीमती रामदुलारी सिन्हा ने पत्रकारों के लिए पालेकर एवाइंट को लागू करने की सरकार की दक्षता को इन पंक्तियों में व्यक्त किया—

जमाने भर की मुसीबतें मुझे रुना नहीं सकती
मे नया करूँ मुझे धादत है मुस्कराने की

उन्होंने आगे कहा कि सरकार बहुजन हिताय, बहुजन सुखाय में विश्वास रखती है और उन्होंने अपने इस विश्वास की अभिव्यक्ति को सुमित्रानन्दन पन् की इन पंक्तियों में पाया—

जग पीड़ित रे अति सुख में,
जग पीड़ित रे अति दुःख में,
मानव जग में बट जाए
मुख-दुःख में और दुःख-मुख में ।

12 अगस्त, 1985 को बालक नियोजन (संशोधन) विधेयक पर बोलते हुए श्रीमती प्रभावती गुप्ता ने कहा कि बाल श्रमिकों के शोषण की अनन्त कथा-अनन्त कहानी है। उनको भरपेट भोजन नहीं मिलता। उनके पास रुपये नहीं हैं। वे भूखे नंगे हैं। उन्होंने उनकी हालत को जयशंकर प्रसाद के काव्य “धामू” में एक पद को उद्धृत कर व्यक्त किया—

अभिलाषाओं की करबट फिर गुप्त अध्या का जगना,
सुख का सपना हो जाना भोगी पत्नी का लगना ।

वज्र मंत्र के दौरान जब राष्ट्रपति के अभिषेक पर धन्यवाद प्रस्ताव पर चर्चा के दौरान प्रधानमंत्री की टिप्पणी पर नाराज हो कर विपक्षी सदस्यों ने गदन त्याग दिया तो बान कवि वीरगो ने उनके रुठने की इस प्रकार लिया—

साकी में रुठ कर ये मयखाना छोड़ने है,
लगती है जब सलब तो पैमाना तोड़ने है,
तांवा भी कर रहे हैं फिर तोड़ भी रहे है,
ये लहखड़ाने वाले ऐसा ही दौड़ते हैं ।

लेकिन मुलतान सलाउद्दीन खोवमो की दस्तूर-ए जवाबदी पर शिकायत थी—
यह दस्तूर-ए जवाबदी है कंसी तेरी महफिज में,
यहां तो बान करने की तरगती है जबा मेरी ।